

GENERALINIO ADVOKATO

L. A. GEELHOED IŠVADA,
pateikta 2004 m. rugsėjo 7 d. ¹

I — Įžanga

vartojimui skirtą tabaką. Švedijoje ir toliau gali būti prekiaujama „snus“.

1. Pagrindinis šiose dviejose bylose keliamas klausimas yra 2001 m. birželio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/37/EB dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, taikomų tabako gaminių gamybai, pateikimui ir pardavimui, suderinimo (toliau – 2001 m. direktyva)² 8 straipsnio galiojimas. Bylos C-434/02 pagrindas – Vokietijos *Verwaltungsgericht* (administracinio teismo) Minden prašymas, o bylos C-210/03 – Anglijos ir Velso *High Court of Justice, Queen's Bench Division* prašymas.

3. Šias bylas galima laikyti bylos C-491/01 *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco*³, kurioje Teisingumo Teismas nagrinėjo visos 2001 m. direktyvos galiojimą, tęsiniu. Nagrinėjant šią bylą nebuvo nustatyta jokių elementų, kurie turėtų įtakos 2001 m. direktyvos galiojimui. Tačiau, atsižvelgiant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus toje byloje, Teisingumo Teismas konkrečiai nenagrinėjo šios direktyvos 8 straipsnio.

2. Pagal 2001 m. direktyvos 8 straipsnį, nepažeisdamos Austrijos, Suomijos ir Švedijos stojimo akto 151 straipsnio, valstybės narės draudžia pateikti į rinką oraliniam

4. 2001 m. direktyvos 8 straipsnis draudžia pateikti į rinką tabako produktą, kuris Europos Sąjungoje yra labai menkai paplitęs, daugiausia tik vienoje valstybėje narėje (Švedijoje), nors prekyba kitais, labiau paplitusiais tabako produktais vis dar leidžiama, atsižvelgiant į tam tikrus griežtus reikalavimus. Be

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — OL L 194, p. 26.

3 — 2002 m. gruodžio 10 d. Sprendimas (Rink. p. I-11453).

to, Teisingumo Teisme buvo pareikšta, kad oralinis tabako vartojimas yra mažiau žalingas nei cigarečių ar cigarų rūkymas, ir tai patvirtina daugelis mokslinių ataskaitų.

— Ar oraliniam vartojimui skirto tabako draudimas atitinka proporcingumo principą?

5. Kita svarbi šios bylos aplinkybė yra tai, kad 1992 metais nustatytas oraliniam vartojimui skirto tabako draudimas kaip viena iš suderintų priemonių, skirtų mažinti tabako vartojimą. Draudimas pagrįstas tuo, kad minėti produktai dar buvo nežinomi Bendrijos rinkoje ir galėjo būti patrauklūs jaunimui. 2001 m. direktyvoje draudimas patvirtintas, nors šioje srityje įvyko keletas svarbių pasikeitimų. Pirma, Švedija, kurioje „snus“ yra tradiciškai vartojamas ir paplitęs, įstojo į Europos Sąjungą. Antra, Bendrijos politika dėl nerūkomiųjų tabako produktų (išskyrus oraliniam vartojimui skirtą tabaką), skirtingai nei su cigaretėmis susijusi politika, tapo lankstesnė.

— Kokia yra Bendrijos teisės reikalavimo, kad panašūs produktai būtų traktuojami vienodai, apimtis?

— Ar Bendrijos teisės aktų leidėjas įvykdė pareigą nurodyti draudimo motyvus?

6. Šiame kontekste Teisingumo Teismo prašoma atsakyti į tokius klausimus:

— Ar visiškas prekybos tam tikrais produktais uždraudimas gali būti grindžiamas EB 95 straipsniu?

7. Šiose bylose ieškovės taip pat kelia klausimą dėl kai kurių teisės principų taikymo. Visų pirma, pažymėčiau Europos žmogaus teisių konvencijos saugomas pagrindines teises, ypač – teisę į nuosavybę ir laisvę verstis prekyba ar verslu, antra, vartotojo pasirinkimo teisę tiek, kiek iš vartotojo atimama teisė pasirinkti mažiau žalingus tabako produktus. Šiuos klausimus galima įvertinti darant nuorodą į bylą C-491/01 ir kitą Teisingumo Teismo praktiką dėl laisvo prekių judėjimo apribojimų. Šių klausimų savo išvadoje neaptarsiu.

8. Kitas ieškovių pateiktas argumentas yra susijęs su pačiu laisvu prekių judėjimu ta prasme, kad „snus“ yra teisėtai prekiaujama vienoje valstybėje narėje. Kaip tvirtina ieškovės, tai, kad „snus“ teisėtai galima įsigyti tik Švedijoje yra kliūtis vidaus rinkai. Tačiau, kadangi ši kliūtis yra nustatyta Sutartimi, būtent – Švedijos Stojimo aktu, Teisingumo Teismas neturi vertinti, ar šią kliūtį galima pateisinti viešojo intereso pagrindais.

vartojimui skirtas tabakas“ yra „visi vartoti per burną skirti gaminiai, išskyrus skirtus rūkyti ar kramtyti, pagaminti tik iš tabako arba kuriuose yra tabako, pateikiami kaip milteliai arba dalelės, arba kaip bet kokie jų mišiniai, visų pirma – maišeliais (porcijomis) arba akytuose maišeliuose, arba maisto produktus primenančiu pavidalu“. Šio apibrėžimo 2001 m. direktyva nepakeitė ir jis apima „snus“⁵.

II — Teisinis pagrindas

9. Draudimą pateikti į rinką oraliniam vartojimui skirtą tabaką nustatė 1992 m. gegužės 15 d. Tarybos direktyva 92/41/EEB (toliau – 1992 m. direktyva), iš dalies keičianti Direktyvą 89/622/EEB dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių tabako gaminių ženklimą, suderinimo⁴ (toliau – 1989 m. direktyva).

10. 1989 m. direktyvos (su 1992 m. padarytais pakeitimais) 8a straipsnis numato, kad valstybės narės draudžia pateikti į rinką oraliniam vartojimui skirtą tabaką. Pagal šios direktyvos 2 straipsnio 4 dalį „oraliniam

11. Remiantis 1992 m. direktyvos preambule, oraliniam vartojimui skirto tabako draudimas yra pagrįstas tokiais, su šių produktų keliamu pavojumi sveikatai susijusiais argumentais:

— įrodyta, kad nerūkomojo tabako gaminiai yra svarbus rizikos veiksnys, sukeliantis vėžį,

— mokslo ekspertai yra tos nuomonės, kad tabako vartojimo sukeliama priklausomybė yra pavojinga, todėl ant kiekvieno tabako gaminio pateikiamas specialus įspėjimas yra pateisinamas,

- nauji oraliniam vartojimui skirti tabako gaminiai, kurie jau pasirodė rinkoje tam tikrose valstybėse narėse, yra ypač patrauklūs jaunimui, pat daroma nuoroda į vidaus rinką. Joje būtent pažymima, kad „tokio tabako pardavimo uždraudimas trijose valstybėse narėse turi tiesioginį poveikį vidaus rinkos kūrimui bei veikimui“.

 - esama realaus pavojaus, kad naujus oraliniam vartojimui skirtus tabako gaminius visų pirma vartos jaunimas ir taps priklausomas nuo nikotino, jeigu nebus laiku imtasi ribojamųjų priemonių,

 - pagal Tarptautinės vėžio tyrimo agentūros atliktų studijų išvadas oraliniam vartojimui skirtas tabakas turi ypač daug kancerogeninių medžiagų; ir šie nauji gaminiai daugiausia sukelia burnos vėžį,

 - vienintelė tinkama priemonė yra visiškas uždraudimas. Vis dėlto toks uždraudimas neturėtų būti taikomas oraliniam vartojimui skirtiems tradiciniams tabako gaminiams.
13. Direktyva 2001/37 panaikino 1989 m. direktyvą (su 1992 m. pakeitimais) ir įsigaliojo vietoj jos. Kaip minėta šios išvados įžangoje, direktyvos 8 straipsnis uždraudžia pateikti į rinką oraliniam vartojimui skirtą tabaką ir numato nukrypti leidžiančią nuostatą Švedijai. Direktyvos preambulėje nepateikiamos jokios šio draudimo priežastys, išskyrus priminimą, kad Direktyva 89/622 uždraudė prekybą tam tikromis oraliniam vartojimui skirtu tabako rūšimis (su nukrypti leidžiančiąja nuostata Švedijai).
14. Į Vokietijos Federacinės Respublikos nacionalinę teisę Direktyvos 89/622 8a straipsnį perkelia Vokietijos Tabako gaminių reglamento (Tabako reglamento)⁶ 5a straipsnis, draudžiantis prekiauti oraliniam vartojimui skirtais tabako gaminiams, išskyrus tuos, kurie gali būti rūkomi ar kramtomi.

12. Kadangi šios direktyvos teisinis pagrindas yra EB 95 straipsnis, jos preambulėje taip

6 — Vokiečių k. *Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakerordnung)*.

15. Jungtinėje Karalystėje ši draudimą įgyvendina 1992 m. reglamentai dėl oraliniam vartojimui skirtą tabako (saugos) (toliau — 1992 m. reglamentai), numatantys, kad „draudžiama tiekti, siūlyti tiekti, sutikti tiekti, pateikti arba turėti tikslą tiekti oraliniam vartojimui skirtą tabaką“. 1992 m. reglamentai buvo priimti įgyvendinant įgaliojimą, suteiktą 1987 m. Vartotojų apsaugos įstatymu (*Consumer Protection Act*).

III — Bylos faktinės aplinkybės ir procesas

A — *Byla C-434/02*

17. Bendrovė ieškovė *Arnold André GmbH & Co. KG*, turinti buveinę Vokietijoje, be cigarų ir pyptkių tabako, taip pat prekiauja nerūkomojo tabako gaminiiais, įskaitant gaminius, vadinamus „snus“.

16. Galiausia paminėčiau nerūkomojo tabako gaminių, kuriems netaikomas draudimas pateikti į rinką, ženklinimo reglamentavimą. Pagal 1992 m. direktyvą ant nerūkomojo tabako vienetinių pakelių turėjo būti nurodomas įspėjimas, kad jie „Sukelia vėžį“. Tačiau pagal 2001 m. direktyvą pakanka ir švelnesnio įspėjimo. Šios direktyvos 5 straipsnio 4 dalis numato, kad „ant oraliniam vartojimui skirtų tabako gaminių, kai leidžiama parduoti pagal 8 straipsnį, ir nerūkomojo tabako gaminių pateikiamas toks įspėjimas: „Šis tabako gaminyje žaloja sveikatą ir sukelia priklausomybę“. 2001 m. direktyvos preambulė nepateikia tokio pakeitimo priežasčių.

18. 2002 m. rugsėjo 12 d. Sprendimu *Landrat des Kreises Herford* pagrindinės bylos atsakovas uždraudė ieškovei prekiauti šiais *Swedish Match* importuojamais tabako gaminiiais: „Röda Lacket-Snus“, „Ljunglöf's Ettan-Snus“ ir „General Snus“. Tuo pat metu atsakovas nurodė ieškovei išimti gaminius iš apyvartos, grasindamas skirti baudą, jei nebus laikomasi nurodymo, bei pabrėžė nedelsiant vykdyti šį sprendimą. 2002 m. rugsėjo 27 d. ieškovė apskundė šį sprendimą.

19. 2002 m. lapkričio 14 d. Nutartimi, kurią Teisingumo Teismo kancleris gavo 2002 m. lapkričio 29 d., *Verwaltungsgericht Minden* pateikė prejudicinį klausimą dėl direktyvos 8 straipsnio galiojimo.

B — *Byla C-210/03*

20. Pirmoji ieškovė – *Swedish Match AB* – yra Švedijoje įsteigta oraliniam vartojimui skirto tabako gaminio, žinomo kaip „snus“, gamintoja bei platintoja. Antroji ieškovė – bendrovė *Swedish Match AB UK Ltd* – verčiasi didmenine ir mažmenine tabako gaminių prekyba Jungtinėje Karalystėje.

21. 2002 m. gegužės 8 d. ieškovės pateikė ieškinį dėl atsakovo sprendimo, ginčydamas „snus“ draudimo teisėtumą, bei paprašė kreiptis pagal EB 234 straipsnį dėl prejudicinio sprendimo priėmimo, norėdamas išsiaiškinti kai kuriuos klausimus, susijusius su pagrindais, kuriais buvo grindžiamas jų ieškinys.

22. Po 2002 m. spalio 15 d. ir 16 d. įvykusių teismo posėdžių *High Court (Queen's Bench Division, Administrative Court)* leido ieškovėms pateikti ieškinį, o vėliau šalys susitarė, kad būtina pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą. 2003 m. balandžio 2 d. Nutartimi, kurią Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2003 m. gegužės 15 d., *High Court* pateikė prejudicinius klausimus. Trumpai tariant, šie klausimai yra susiję su

EB 28 straipsnio ir EB 30 straipsnio aiškiniu, 2001 m. direktyvos 8 straipsnyje įtvirtinto draudimo galiojimu bei galimomis 1992 m. reglamentų negaliojimo pasekmėmis.

C — *Abi bylos*

23. 2004 m. birželio 8 d. Teisingumo Teisme vyko bendras abiejų bylų nagrinėjimo posėdis. Jame pastabas išsakė abiejų bylų ieškovės, bylos C-434/02 atsakovas, Jungtinės Karalystės, Prancūzijos, Airijos ir Suomijos vyriausybės, Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija. Taip pat buvo pateiktos Belgijos vyriausybės ir Švedijos vyriausybės rašytinės pastabos.

IV — Pirmoji pirminė pastaba: bylos C-491/01 sprendimas nepateikia galutinio atsakymo dėl 8 straipsnio teisėtumo

24. Teisingumo Teismas, išnagrinėjęs visą direktyvą, byloje C-491/01 paskelbė, kad nenustatė nieko, kas galėtų paveikti Direktyvos 2001/37 galiojimą.

25. Rašytinėse pastabose Komisija paaiškina, kad direktyvos tikslas yra išvengti, jog nacionaliniu lygiu būtų nustatomi skirtingi teisės aktai dėl tabako vartojimo. Uždraudamas „snus“, direktyvos 8 straipsnis tiesiog atspindi vieną iš šio tikslo įgyvendinimo aspektų. Būtų galima ginčytis, ar direktyvos, numatančios konkrečias priemones kovojant su tabako gaminių vartojimu, pagrindinis tikslas yra tikrai toks. Tačiau šis argumentas nesusijęs su Komisijos iškeltu klausimu, ar Teisingumo Teismas, vertindamas visą direktyvą, taip pat įvertino ir jos 8 straipsnio galiojimą.

26. Jei jis tai įvertino, tuomet jokios pagrįstos abejonės dėl direktyvos 8 straipsnio galiojimo nekeltinos. Teisingumo Teismas galėtų atsakyti į nacionalinių teismų klausimus tiesiog darydamas nuorodą į savo bylos C-491/01 sprendimą.

27. Tačiau, mano nuomone, Teisingumo Teismas turėtų šias bylas nagrinėti kitaip. Sutinku, kad byloje C-491/01 pateikti klausimai, taip pat ir Teisingumo Teismo pateiktas atsakymas, buvo susiję su direktyva apskritai. Tačiau teikčiau daugiau svarbos tam aspektui, kad argumentai, pateikti toje byloje, buvo susiję beveik vien su 2001 m. direktyvos 3, 5 ir 7 straipsniais. Taip pat ir

Teisingumo Teismo nagrinėjimas buvo susijęs beveik vien su šiais trimis straipsniais. Jis nagrinėjo cigarečių ženklimą ir sudėtį – klausimus, kuriuos ir laiku šios direktyvos svarbiausiu aspektu, atsižvelgdamas į jų ekonominę svarbą ir reikšmę visuomenės sveikatai.

28. Teisingumo Teismas nevertino direktyvos 8 straipsnio, kuris laikytinas specialiąja nuostata, skirta uždrausti prekybą konkrečiu gaminiu. Mano nuomone, 8 straipsnio galiojimas turi būti vertinamas, neatsižvelgiant į kitų 2001 m. direktyvos nuostatų galiojimą. Nors ir manau, kad direktyva numato nuoseklų priemonių, skirtų kovai su tabako vartojimu, rinkinį, kiekviena konkreti priemonė gali būti veiksminga, ir tam neturi įtakos kitų priemonių panaikinimas.

29. Trumpiau tariant, bylos C-491/01 sprendimo nereikėtų aiškinti taip, kad Teisingumo Teismas išsakė nuomonę dėl kiekvieno 2001 m. direktyvos aspekto teisėtumo. Tam remiuosi tikslia Teisingumo Teismo sprendimo formulute: „pirmojo klausimo nagrinėjimas neatskleidė jokių aplinkybių, kurios galėtų paveikti Direktyvos 2001/37 galiojimą“.

V — Antroji pirminė pastaba: direktyvos 2 straipsnio 4 dalis apibrėžia draudžiamus gaminius

30. Vykstant procesui Teisingumo Teisme, ypač bylos C-434/02 ieškovė kėlė draudžiamų gaminių sąvokos patikslinimo klausimą. Jos abejonės grindžiamos šiais argumentais:

— 1992 m. direktyvos preambule, kuri numato, kad draudimas neturėtų būti taikomas oraliniam vartojimui skirtiems tradiciniams tabako gaminiams,

— tvirtinimu, kad tarp tabako kramtymo ir čiulpimo nėra skirtumo,

— neatitikimu tarp direktyvos teksto vokiečių ir anglų kalbomis.

31. Dėl 1992 m. direktyvos preambulės reikia pažymėti, kad, kaip jau minėta, jos tekstas 2001 m. direktyvoje nebepateikiamas. Nepaisant to, nesant tinkamų motyvų

2001 m. direktyvoje, manau, kad 1992 m. direktyvos preambulės tekstą nulėmę argumentai vis dar galioja, bet nebėra reikšmingi. Galiausiai gaminio apibrėžimą nustato ne preambulė, o teisinė nuostata. Atitinkamos teisinės nuostatos (1992 m. direktyvos 2 straipsnio 4 dalis ir 2001 m. direktyvos 2 straipsnio 4 dalis) skiria gaminius ne pagal jų tradicinį ar netradicinį pobūdį, bet pagal tai, kaip jie skirti vartoti.

32. Toliau savo išvadoje nagrinėsiu Teisingumo Teismui pateiktas pastabas dėl faktinių kramtomojo bei čiulpiamojo tabako vartojimo skirtumų. Kaip buvo pažymėta, negalima paneigti, kad kramtomasis tabakas dažnai yra ne kramtomas, bet čiulpiamas. Tačiau, nustatant draudimo taikymo apimtį, tai nėra svarbu. Direktyva daro skirtumą pagal tai, kaip gaminiai skirti vartoti, o ne kaip vartojami iš tikrųjų.

33. Galiausia nesutinku, kad egzistuoja tariamas direktyvos tekstų anglų ir vokiečių kalbomis neatitikimas. Vokiečių kalba vartojama formuluotė „*die zum Kauen bestimmt sind*“ („which are intended to be <...> chewed“).

34. Darau išvadą, kad direktyvos 2 straipsnio 4 dalis apibrėžia draudimo taikymo apimtį ir kad jos tekstas yra pakankamai aiškus.

sudėtį ir pobūdį taip: „tabakas pateikiamas įvairių formų. Paprastai jis skirstomas į „rūkomąjį“ tabaką ir „nerūkomąjį“ tabaką (kuriam priklauso ir „snus“). „Nerūkomajam“ tabakui priskiriamas uostomasis tabakas, drėgnas sutrintas tabakas, „kramtomasis tabakas“ ir daug kitų gaminių. Visuose šiuose gaminiuose yra maltų arba smulkintų tabako lapų bei tam tikros rūšies aromatinių medžiagų. Šiuo aspektu visi šie gaminiai iš esmės yra identiški. Tačiau skiriasi pagal naudojamo tabako rūšį, jo apdorojimą ir naudojamas aromatinės medžiagos, o dėl to gerokai skiriasi dviejų tabakui būdingų medžiagų – nitrosaminų ir benzopyreno, – kurios laikomos kancerogeninėmis, kiekis. Laikoma, kad „snus“, palyginti su dauguma leidžiamų nerūkomojo tabako rūšių, yra ypač nedidelis nitrosaminų ir benzopyreno kiekis“.

VI — Kontekstas: ką reikia žinoti apie „snus“

A — Bendro pobūdžio pastaba

35. Vertinti šios bylos teisinius aspektus yra tikslinga, tik jei turima žinių apie jos faktines aplinkybes. Kas yra „snus“? Kas jį vartoja? Kaip „snus“ vartojimas veikia visuomenės sveikatą? Šių faktinių aplinkybių svarbą įrodo Teisingumo Teismui pateiktų dokumentų gausa ir kiekis. Šie dokumentai skirti paremti šioje byloje pateiktus priešingus požiūrius. Iš tiesų jais siekiama įrodyti, arba kad draudimas prisideda prie visuomenės sveikatos gerinimo, arba kad „snus“ draudimas yra žalingas visuomenės sveikatai.

37. Pagal Bendrijos teisę „snus“ yra „oraliniam vartojimui skirto tabako“ rūšis. „Oraliniam vartojimui skirtas tabakas“ iš esmės yra ta pati medžiaga kaip „kramtomasis“ tabakas, išskyrus tai, kad jis nėra supresuotas į gabaliukus ir kad skiriasi tabako dalelių dydis. Be to, „oraliniam vartojimui skirtame tabake“ yra daugiau vandens.

B — Kas yra „snus“, kaip ir kas jį vartoja?

36. Nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje C-210/03 aprašo „snus“

38. Priešingai nei nurodoma nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje C-210/03, nagrinėjimo Teisingumo Teisme

metu buvo pabrėžta, o ieškovės to neginčijo, kad nitrosaminų kiekis „snus“ pakankamai didelis. Nitrosaminai yra kancerogeninė medžiaga. Be to, buvo pareikšta, kad nikotino kiekis taip pat pakankamai didelis. Pavyzdžiui, Taryba teigia, kad 1 grame „snus“ yra nuo 8 iki 10 miligramų nikotino. Nikotinas yra nuodingas, ypač kai liečiasi su oda, taip pat jis sukelia priklausomybę.

39. Antrasis aspektas, kurį noriu aptarti, susijęs su „snus“ vartojimu. Ieškovės Teisingumo Teismui tvirtino, kad „snus“ yra panašus į „kramtomojo tabako gaminius“, kuriems 2001 m. direktyvos 8 straipsnyje numatytas draudimas netaikomas. Dažnai šie gaminiai sudaryti iš smulkinto tabako, kuris supresuojamas į gabaliukus: šie dedami į burną, tiksliau – į ertmę tarp dantenų ir lūpos. Sakoma, kad dauguma „kramtomoju tabaku“ vadinamų gaminių apskritai nėra skirti kramtyti, o kai kurie iš jų net negali būti kramtomi. Kai kurių „kramtomojo“ tabako gaminių vartotojui patariama „nekramtyti“. Tabakas arba laikomas tarp lūpos ir dantenų arba judinamas burnoje. Toks vartojimo būdas taip pat tinkamas ir kramtomojo tabako gaminiams, kurie būna nepresuoti.

40. Teisingumo Tiesme nuodugnai diskutuota apie „snus“ ir kramtomojo tabako

skirtumus. Glaustai – ši diskusija buvo susijusi su ieškovių tvirtinimu, kad gaminiai, parduodami kaip „kramtomasis tabakas“, nėra kramtomi ir net nėra skirti kramtyti. Mano nuomone, šios diskusijos reikšmė tų bylų sprendimui labai ribota, atsižvelgiant 2001 m. direktyvoje pateikiamą gaminio apibrėžimą. Skiriamasis požymis yra tas, ar gaminys skirtas kramtyti. Jei nerūkomuoju tabako gaminiu prekiaujama kaip „kramtomoju tabaku“, bet kartu yra akivaizdu, kad šis gaminys nėra skirtas kramtyti, jam taikomas 2001 m. direktyvos 8 straipsnyje numatytas draudimas. O jeigu jis skirtas kramtyti, pagal direktyvą yra laikomas skirtingu gaminiu, kurį galima teisėtai pateikti į rinką.

41. Trečiasis aspektas – kas gi yra vartotojai? Europos Bendrijoje „snus“ gali būti prekiaujama tik Švedijoje. Apie 20 % gyventojų vyrų reguliariai vartoja „snus“. Anksčiau moterys nevartojo „snus“ dažnai, bet pastaraisiais metais jo vartoja vis daugiau. Pagrindinis kriterijus, leidęs pritraukti moteris, buvo tas, kad „snus“ pradėtas pakuoti į mažus, tarsi arbatos pakelius, siekiant jo vartojimą padaryti švaresnį. Komisija pateikė informaciją dėl vidutinio vartotojų amžiaus ir jų (ankstesnių) rūkymo įpročių. 1976 m. drėgną sutrintą tabaką vartojo 10 % Švedijos vyrų nuo 18 iki 24 metų amžiaus, o 1986 m. šis procentas padidėjo iki 37 % 16–24 metų amžiaus vyrų grupėje.

42. Pagrindinė su „snus“ vartojimu susijusi aplinkybė yra ta, kad Švedijoje jis plačiai paplitęs bei patrauklus jauniems vartotojams. Kaip per šių bylų posėdžius pabrėžė Europos Parlamento atstovai, vartoti „snus“ yra „šauku“. Šiuo aspektu „snus“ skiriasi nuo kitų uostomojo bei kramtomojo tabako gaminių, nes –Komisijos teigimu, ir tai nebuvo ginčyta – „šie gaminiai faktiškai neturi rinkos, išskyrus tam tikras socialines, profesines grupes (jūreiviai, nepilnamečiai bei karininkai) ir regionus“. Be to, šių gaminių rinkos dalis XX amžiuje nuolat mažėjo.

— pasekmės sveikatai: ar „snus“ sukelia rimtas ligas, pavyzdžiui, vėžį,

— palyginimas su grėsme sveikatai, sukeliama kitaip vartojant tabaką, pavyzdžiui, jį rūkant ar vartojant kramtomąjį tabaką — neuždraustą nerūkomojo tabako gaminį,

43. Apibendrinant „snus“ galima palyginti su kitais nerūkomojo tabako gaminiais pagal sudėtį ir pavidalą, taip pat ir pagal vartojimo būdą. Pagrindinis skirtumas susijęs su vartotojų grupėmis.

— pakaitalas ar tarpinis gaminytis, vėliau paskatinantis rūkyti? Ar galimybė rinkoje gauti „snus“ skatina asmenis atsakyti rūkymo, ar „snus“ vartojimas nesusijęs su rūkymo įpročiais, ar, dar blogiau, „snus“ patrauklus iš esmės nerūkančiam jaunimui ir taip sumažina barjerą pradėti vartoti nikotiną bei tapti nuo jo priklausomiems?

C — Ar „snus“ pavojingas?

44. Šiuo klausimu Teisingumo Teismui pateikti argumentai skiriasi. Mano nuomone, reikia atskirti tris dalykus:

45. Pradėkime nuo pasekmių sveikatai. Teisingumo Teismui pateiktuose dokumentuose minimos įvairios ligos, susijusios su „snus“ vartojimu. Ypač „snus“ siejamas su burnos vėžiu. Bendrijos teisės aktų leidėjo teigimu, ši

sąsaja buvo viena iš „snus“ draudimo priežasčių. 1992 m. direktyvos preambulė daro nuorodą į Tarptautinės vėžio tyrimo agentūros (toliau – IARC) atliktas studijas.

universiteto ataskaita⁷, kurioje teigiama, kad kai kuriems gydomiems pacientams nustatytą burnos vėžį iš tiesų sukėlė „snus“ vartojimas. Be to, Teisingumo Teismui buvo pateikta dokumentų, kuriuose teigiama, kad nerūkomojo tabako vartotojai, *inter alia*, susiduria su didesne rizika mirti nuo širdies ir kraujagyslių ligų nei tabako nevaistojantys asmenys. Taip pat nėra viena šalis aiškiai neteigia, kad „snus“ nėra kenksmingas. Jame yra gana daug nikotino. Dėl tokio nikotino kiekio buvimo gaminys sukelia priklausomybę.

46. Ieškovės ginčija šių studijų tikslumą, nes, jų nuomone, jose daugiausia nagrinėti gaminiai iš JAV ir Azijos. IARC ataskaitoje buvo aptariamas „sausas“ uostomasis tabakas, kurio negalima lyginti su „snus“ dėl skirtingo vartojimo būdo bei gaminio savybių, priklausančių daugiausia nuo gaminio konservavimo būdo. IARC ataskaita neatsižvelgė į „snus“ poveikį, nes tuo metu nebuvo išsamių studijų dėl galimų „snus“ ir burnos vėžio sąsajų. Net atvirkščiai, ieškovių teigimu, naujesnėse ataskaitose paneigiama burnos vėžio priklausomybė nuo „snus“ vartojimo.

47. Reikia pastebėti, kad šio ieškovių vertinimo nepalaiko kitos Teisingumo Teismui rašytines pastabas pateikusios šalys, o taip pat jam nebuvo pritarta per posėdį. Trumpai tariant, ieškovų nurodomos ataskaitos turėtų būti aiškinamos nuosekliau: jose yra teiginių, pripažįstančių padidėjusią riziką susirgti burnos vėžiu dėl intensyvaus „snus“ vartojimo. Taip pat Komisija remiasi nesena Upsalos

48. Antrasis aspektas – palyginimas su kitų, neuždraustų tabako produktų sukeliama žala sveikatai. Neabejotina, kad rūkymas yra žalingas sveikatai. Ieškovės teigia, kad visi turimi duomenys aiškiai įrodo, jog cigaretės daug pavojingesnės nei „snus“. Jos remiasi skaičiavimais, kad cigaretės 100 kartų pavojingesnės už „snus“, ir kad skandinaviskas nerūkomasis tabakas yra 90–99 % mažiau pavojingas už cigarečių rūkymą. Jos mini nesena (2002 m.) Londono *Royal College of Physicians* Patariamasis tabako grupės ataskaitą, kurioje teigiama, kad nerūkomasis tabakas „maždaug 10–1000 kartų mažiau pavojingas už rūkymą“. Nors šių skaičių tikslumas kelia abejonių, atrodo, kad nuo-

7 — Jan-M. Hirsch ir kt., *Oral Cancer in Swedish Snuff-Dippers* (dokumentas, kurį Teisingumo Teismui pateikė Komisija).

monės nesiskiria dėl paties teiginio, jog cigaretės yra kur kas kenksmingesnės nei „snus“, teisingumo. Atkartojant mokslinės ataskaitos, atsakovų cituotos byloje C-210/03 žodžius, „palyginti su cigaretėmis, uostomasis tabakas yra tik maža blogybė“.

skaičių, parodančių, kad Švedijoje, kur „snus“ vartojimas tarp vyrų yra plačiai paplitęs, yra gana nedidelis, palyginti su kitomis valstybėmis, vyrų mirtingumo nuo tabako sukeltų ligų lygis. Jie taip pat nurodo, kad procentinė rūkančiųjų dalis Švedijoje ypač maža, palyginti su kitomis valstybėmis narėmis, ir teigia, kad tai tiesiogiai susiję su švedų įpročiu vartoti „snus“. Tačiau šio teiginio pagrįstumas kelia abejonių, nes, kaip nurodo Suomijos vyriausybė, rūkančiųjų skaičius Suomijoje taip pat palyginti mažas, nors „snus“ ar panašių alternatyvų vartojimas nėra plačiai paplitęs.

49. Apibendrinant du aptartus aspektus – „snus“ yra vartotojo sveikatai žalingas gaminy, bet daug mažiau žalingas nei cigaretės.

50. Tai veda prie trečiojo aspekto nagrinėjimo. Siekiant nustatyti, ar „snus“ draudimas turi tinkamą poveikį visuomenės sveikatai, svarbu išsamiau išnagrinėti „snus“ vartojimo ir cigarečių rūkymo santykį. Taigi pakartojant jau vartotus terminus: ar „snus“ pakeičia rūkymą, ar yra tarpinis gaminy, vėliau paskatinantis rūkyti?

51. Galima būtų teigti, kad iš esmės „snus“ yra rūkomojo tabako pakaitalas. Kadangi mesti rūkyti nėra lengva, ir tai daugelis žino iš asmeninės patirties, nuo rūkymo priklausančius asmenis galima padrašinti, pasiūlius rinkoje patrauklią alternatyvą. Šiuo atžvilgiu tai, kad „snus“ yra nikotino, netgi galėtų būti naudinga visuomenės sveikatai. Taip teigia ieškovės. Jos Teisingumo Teismui pateikė

52. Priešingi argumentai grindžiami prielaida, kad substitucijos efektas neturi ypatingos reikšmės. „Snus“ vartojimas neužkerta žmonems kelio rūkyti ir, dar blogiau, galimybę įsigyti jo rinkoje patraukia (jaunus) žmones, kurie kitomis aplinkybėmis susilaikytų nuo tabako vartojimo. Remiantis šia nuomone, „snus“ sumažina kliūtį pradėti vartoti tabaką. Kaip rašytinėse pastabose tvirtina Komisija, „snus“ turėtų būti laikomas tarpiniu gaminiu, paskatinančiu rūkyti tabako gaminius.

53. Šiose bylose Teisingumo Teisme buvo ginami šie abu požiūriai. Abiejų bylų ieškovės, taip pat Švedijos vyriausybė palaikė pirmąją nuomonę, o kitos į bylą įstojusios vyriausybės ir Bendrijos institucijos — antrąją. Mano nuomone, abu požiūriai gali būti ginami tuo pačiu metu. Jie vienas kito nepaneigia. „Snus“ galima laikyti ir pakaitalu tiek, kiek jis padeda žmonėms atsakyti rūkymo, bet kartu jis patraukia jaunimą, kuris dar (kol kas) nerūko ir nesiekia pradėti rūkyti. Be to, abi nuomones pagrindžia tai, kad „snus“ prekiaujama kaip jauniems vartotojams patraukliu gaminiu, skirtingai nuo tradicinio kramtomojo ir uostomojo tabako.

54. Nelengva nustatyti, kuris poveikis yra rauja. Ypač tai, kad jaunimas, kurį patraukė „snus“, susilaiko nuo rūkymo, nereiškia, kad jei „snus“ nebūtų rinkoje, jie elgtųsi atvirkščiai — pradėtų rūkyti. Remiantis Švedijos patirtimi galima padaryti tam tikras išvadas, tačiau jos nėra vienareikšmės, ir tai parodė cigarečių rūkymo Švedijoje bei Suomijoje statistika.

VII — Europos Sąjungos (ir valstybių narių) politika tabako srityje

55. Kaip ne kartą pabrėžė Taryba⁸, tabako vartojimo kontrolės politika pagrįsta visaapimančia politika, skirta veiksmingai kovoti su visų rūšių tabako vartojimu, imantis tam tikrų konkrečių priemonių. Europos Bendrijos ir valstybių narių veiksmai turėtų papildyti vieni kitus.

56. Žinoma, antitabako politikoje pabrėžiama kova su rūkymu, o ne su nerūkomuoju tabaku. Iš esmės politika tabako srityje yra nerūkymo politika. Veiksmai, kurių imamasi prieš rūkymą, laikui bėgant vis griežtėja. Šią tendenciją nulemia didėjančios žinios apie žalingas rūkymo pasekmes, taip pat ir besikeičiantis visuomenės požiūris į rūkymą ir rūkančiuosius.

57. Savo išvadoje bylai C-491/01 *British American Tobacco*⁹ pažymėjau, kad vyriaus-

8 — 2002 m. gruodžio 2 d. Tarybos rekomendacija dėl rūkymo prevencijos ir priemonių, skirtų pagerinti tabako kontrolę, OL 2003, L 22 p. 31, taip pat ir šioje rekomendacijoje nurodomi ankstesni Tarybos dokumentai.

9 — 3 išnašoje cituotas sprendimas, taip pat šios išvados 6 punktas.

sybių politikoje šiuo metu išryškėja du aspektai. Pirmasis apima priemones, skirtas kiek įmanoma skatinti nevertoti tabako, o antrasis susijęs su priemonėmis, skirtomis kiek įmanoma apriboti žalingas rūkymo pasekmes.

59. Bendrijos politikos, susijusios su rūkimoju tabaku, sritis yra ribota, nes jai taikomi subsidiarumo bei proporcingumo principai ir *Tabako reklamos* byloje Teisingumo Teismo nustatytos sąlygos¹¹. Be Bendrijos politikos, valstybės narės įdiegė savo pačių politiką ir nustatė apribojimus tabako gaminių pardavimui, taip apribodamos vietas, kuriose vis dar galima rūkyti.

58. Kalbant apie pirmąjį aspektą, tikslas skatinti nevertoti tabako įgyvendinamas visų pirma 2001 m. direktyvos 5 straipsniu, įtvirtinančiu tabako gaminių ženklavimo taisykles. Kaip žinoma, ant tabako gaminių pakuočių turi būti griežti įspėjimai. Be to, Direktyva 2003/33¹⁰ riboja tabako gaminių reklamą bei skatinimą. 2001 m. direktyvos 3 straipsnis yra antrojo Bendrijos politikos aspekto pavyzdys: juo nustatomi maksimalūs dervų, nikotino ir anglies monoksido kiekiai.

60. Svarbu pažymėti, kad ir Bendrija, ir valstybės narės nuolat griežtina tabako gaminių vartojimui taikomas priemones. Nepaisant to, griežčiausia priemonė – visiškai tabako gaminių uždraudimas – nėra numatyta. Kaip pažymėjo Komisija, ši priemonė galėtų būti pateisinama rūkymo sukeliama pavojaus, bet jos nebūtų įmanoma įgyvendinti praktiškai, taip pat ji nebūtų įmanoma ir dėl fiskalinių bei politinių priežasčių. Norėčiau pakeisti šį teiginį: visiškai uždrausti tabako gaminius kol kas neįmanoma. Tačiau, atsižvelgiant į kintantį visuomenės požiūrį į rūkymą bei rūkančiuosius, tai gali pasikeisti artimiausiu metu.

10 – 2003 m. gegužės 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/33/EB dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių tabako produktų reklamą ir rėmimą, suderinimo (OL L 152, 2003, p. 16). Ši direktyva pakeitė 1998 m. liepos 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 98/43/EB dėl valstybių narių įstatymų, ir kitų teisės aktų, taikomų tabako gaminių reklamai ir rėmimui, suderinimo (OL 1998, L 213, p. 9), kurią Teisingumo Teismas panaikino 2000 m. spalio 5 d. Sprendimu *Vokietija prieš Europos Parlamentą ir Tarybą* (C-376/98, Rink. p. I-8419).

11 – 10 išnašoje cituotas sprendimas.

61. Trumpiau tariant, Komisija pateikia dvi priešasčių grupes, kodėl Bendrijos teisės aktų leidėjas nedarytų to, ką turėtų daryti, jei prioritetas būtų teikiamas tik tabako vartotojų sveikatai (ir „pasyviai“ rūkančiųjų sveikatai).

įvertinimu, žinoma, atsižvelgdamas į proporcingumo principo nustatytas ribas.

VIII — Įvertinimas: ar gali visiškas tam tikrų produktų uždraudimas būti pagrįstas EB 95 straipsniu?

62. Tariamoms praktinėms priešastys yra akivaizdžios. Visiškas tabako gaminių uždraudimas būtų nepaprastai brangus, be to, jis nesulaikytų žmonių nuo rūkymo. Atsirastų nelegali rinka.

A — Bendrijos kompetencijos apimtis pagal EB 95 straipsnį

63. Manau, kad šių bylų kontekste antroji argumentų grupė (fiskalinės ir politinės priešastys) yra įdomesnė. Kaip žinia, vyriausybės politika tabako atžvilgiu visada buvo dviprasmė. Tabako gaminių akcizai yra valstybės pajamų šaltinis, o tabako gaminių gamyba ir prekyba – darbo šaltinis. Žinoma, šie argumentai mažiau svarbūs, kai kalbama apie mažesnės ekonominės svarbos gaminius. Tokiomis aplinkybėmis teisės aktų leidėjas neprivalo atsižvelgti į dideles ekonomines išlaidas, kurias sukeltų tokia didelio poveikio politikos priemonė, kaip antai visiškas gaminių uždraudimas. Jis gali susilaikyti nuo sudėtingos išlaidų bei naudos palyginimo analizės bei apsiriboti tik numatytos priemonės poveikio sveikatos apsaugai

64. EB 95 straipsnis yra bendrasis priemonių, kurių tikslas vidaus rinkos sukūrimas ir veikimas, teisinis pagrindas. Kaip nustatė Teisingumo Teismas, EB 95 straipsnis nesuteikia Bendrijos teisės aktų leidėjui bendrosios kompetencijos reglamentuoti vidaus rinką. Be to, EB 95 straipsnio pagrindu priimtos priemonės tikslas turi iš tiesų būti vidaus rinkos sukūrimo ir veikimo sąlygų gerinimas. Remiantis Teisingumo Teismo sprendimu byloje C-491/01, priemonė turi iš tiesų prisidėti „prie kliūčių laisvam prekių judėjimui ar paslaugų teikimo laisvei panaikinimo arba konkurencijos iškraipymo panaikinimo. <...> Be to, nors galima remtis EB 95 straipsniu kaip teisiniu pagrindu, jei priemonės tikslas yra išvengti prekybos

kliūčių ateityje susidarymo dėl skirtingų nacionalinės teisės aktų, tokių kliūčių atsiradimas turi būti tikėtinas, o nagrinėjama priemonė – skirta joms išvengti“¹².

1992 m. direktyvos preambulėje, trys valstybės narės¹⁴ jau buvo uždraudusios atitinkamus tabako gaminius. Jei priimant 2001 m. direktyvą toks draudimas būtų buvęs panaikintas Bendrijos lygiu, valstybės narės būtų galėjusios uždrausti „snus“ savarankiškai, tačiau nebūtų galima užtikrinti, kad jos suderintai pasinaudotų savarankiška kompetencija.

65. Iš esmės iš šios teismo praktikos išplaukia, kad yra taikomi du reikalavimai. Pirmia, laisvam judėjimui turi būti kliūčių (arba jei kliūtys yra bent jau aiškiai gresiančios) ir, antra, Bendrijos priemonė turi prisidėti prie šių kliūčių panaikinimo. Atidžiau panagrinėjus šiuos du reikalavimus, matyti, kad Teisingumo Teismas vartoja panašius kriterijus, vertindamas valstybės narės kompetenciją pagal EB 28 ir 30 straipsnius drausti arba riboti laisvą prekių judėjimą (arba pagal EB 52 ir 59 straipsnius dėl paslaugų). Priemonės turi būti pateisinamos privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais ir tinkamos įgyvendinti siekiamą tikslą¹³. Tačiau kompetencija pagal EB 95 straipsnį turi būti pagrįsta pačios vidaus rinkos trūkumais.

67. Šioje savo išvados dalyje nagrinėsiu antrąjį reikalavimą, taikydamas jį prekybos tam tikrais tabako gaminiais draudimui pagal EB 95 straipsnį. Bus aptariama:

— teisės aktų leidyba,

— *Tabako reklamos* sprendime nustatytos ribos,

66. Šiose bylose neabejotinai tenkinamas pirmasis kriterijus, nes akivaizdu, jog egzistuoja skirtingos nacionalinės teisės aktų raidos grėsmė. Kaip buvo konstatuota

— gaminių draudimas,

12 — Sprendimo C-491/01 60 ir 61 punktai.

13 — Žr. sprendime *Gebhard* (C-55/94, Rink. p. I-4165) įtvirtintus kriterijus.

14 — Šios valstybės narės – Belgija, Airija ir Jungtinė Karalystė.

— 2001 m. direktyvos 8 straipsnio teisėtumas,

69. Trečiasis Prancūzijos vyriausybės minėtas pavyzdys yra Direktyva 2001/83 dėl žmonėms skirtų vaistų¹⁷. Ši direktyva daugiausia reglamentuoja sąlygas, kurias reikia įvykdyti prieš pateikiant medicinos produktus į rinką: joks vaistas negali būti pateiktas į rinką valstybėje narėje, kol nėra išduotas leidimas juo prekiauti. Šis leidimas gali būti išduodamas tik atlikus produkto įvertinimo procedūrą, susijusią su įvairiais aspektais.

B — Bendrijos teisės aktų leidyba

68. Bendrijos teisės aktų leidėjo praktikoje toks atvejis, kai visiškai uždraudžiama prekyba tam tikrais produktais, yra retas. Prancūzijos vyriausybė savo rašytinėse ir žodinėse pastabose nurodo tris pavyzdžius. Pirma, ji mini Direktyvą 76/768 dėl kosmetikos gaminių¹⁵. Ši direktyva draudžia prekybą tam tikrais kosmetikos gaminiiais, kuriuose yra tam tikrų ar dažomųjų medžiagų. Ji neuždraudžia prekybos tam tikrų rūšių kosmetikos gaminiiais (pavyzdžiui, – skirtais vartoti tam tikru būdu) apskritai. Nepaisant to, ji numato, kad reikalavimai turi būti suderinti su technine pažanga. Dėl šio suderinimo tam tikrus gaminius gali tekti pašalinti iš rinkos. Panašų poveikį prekybai sukeliančią sistemą nustato ir Direktyva 76/769 dėl tam tikrų pavojingų medžiagų ir preparatų¹⁶.

70. Prancūzijos vyriausybės nurodomos direktyvos reglamentuoja produktų sudėtį. Jos taip pat draudžia (gali uždrausti) prekybą tam tikrais produktais, jeigu juose yra draudžiamų medžiagų. Nors nė viena iš aptartų nuostatų aiškiai nedraudžia jokios gaminių kategorijos, jų visų rezultatas yra palyginamas su 2001 m. direktyvos 8 straipsnio rezultatu. Jos užkerta kelią teisėtai prekiauti tam tikrų rūšių gaminiiais, jei neįvykdomos tam tikros sąlygos.

15 — 1976 m. liepos 27 d. Tarybos direktyva 76/768/EEB dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su kosmetikos gaminiiais, suderinimo (OL L 262, p. 169).

16 — 1976 m. liepos 27 d. Tarybos direktyva 76/769/EEB dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su tam tikrų pavojingų medžiagų ir preparatų pardavimo ir naudojimo apribojimais, suderinimo (OL L 262, p. 201).

17 — 2001 m. lapkričio 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2001/83/EB dėl Bendrijos kodekso, reglamentuojančio žmonėms skirtus vaistus (OL L 311, p. 67).

71. Pastebėtina, kad aiškaus tam tikro produkto pateikimo į rinką draudimo nėra net specifinėse pagal EB 95 straipsnį priimtose priemonėse, skirtose pavojingoms prekėms, kaip antai narkotinės ir psichotropinės medžiagos¹⁸, ar civiliniam naudojimui skirtiems sprogmėnims¹⁹. Tačiau šaunamųjų ginklų atveju valstybės narės pagal direktyvą, kurios pagrindas yra tik EB 95 straipsnis²⁰, gali imtis visų reikalingų veiksmų, kad uždraustų į tam tikrą kategoriją patenkančių šaunamųjų ginklų ir amunicijos įsigijimą. Bendrijos teisės aktų leidėjas rėmimasi EB 95 straipsniu aiškina tuo, kad visiškas tikrinimų ir formulumų prie Bendrijos vidaus sienų uždraudimas yra pagrindinė sąlyga, kurią reikia užtikrinti siekiant sukurti vidaus rinką²¹.

Bendrijos teisės aktų leidėjui nesuteikia bendrosios kompetencijos reglamentuoti vidaus rinką. Bendroji kompetencija prieštarautų aiškiam EB 95 straipsnio tekstui, be to, būtų nesuderinama su EB 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtintu principu. Remiantis šio sprendimo 95 punktu, būtina įvertinti, ar nuostata iš tiesų prisideda prie laisvo prekių judėjimo ar laisvo paslaugų teikimo kliūčių bei konkurencijos iškreipimų pašalinimo. Teisingumo Teismas taip pat pažymėjo, kad draudimas reklamuoti ant plakatų, skėčių, peleninių bei kitokių viešbučiuose restoranuose ir kavinėse naudojamų daiktų, taip pat draudimas reklamuoti kine niekaip negali palengvinti prekybos šiais konkrečiais gaminiais²³.

C — *Tabako reklamos sprendime nustatytos ribos*

73. Reikia turėti omenyje, kad Teisingumo Teismas mano, jog EB 95 straipsnis suteikia funkcinę kompetenciją (tai mano vartojamas terminas). Svarbu yra ne tai, kad galutinis priemonės tikslas yra palengvinti prekybą, o tai, ar priemonė tam tinkama. Prioritetinis politikos tikslas gali būti ir visuomenės sveikatos apsauga.

72. *Tabako reklamos sprendime*²² Teisingumo Teismas nusprendė, kad EB 95 straipsnis

74. Taigi Teisingumo Teismas nurodo tam tikrus svarbiausius šios funkcinės kompetencijos elementus: 1) priemonės tikslas turi būti vidaus rinkos sukūrimo bei veikimo

18 — 1992 m. gruodžio 14 d. Tarybos direktyva 92/109/EEB dėl tam tikrų medžiagų, naudojamų neteisėtai narkotinių ir psichotropinių medžiagų gamybai, gamybos ir pateikimo į rinką (OL L 370, 1992, p. 76).

19 — 1993 m. balandžio 5 d. Tarybos direktyva 93/15/EEB dėl civiliniam naudojimui skirtų sprogmėnų pateikimo į rinką ir jos priežiūros nuostatų suderinimo (OL L 121, 1993, p. 20).

20 — 1991 m. birželio 18 d. Tarybos direktyva 91/477/EEB dėl ginklų įsigijimo ir laikymo kontrolės, (OL L 256, 1991, p. 11).

21 — Žr. Tarybos direktyvos 91/477/EEB preambulę.

22 — Sprendimo C-376/98, cituoto 10 išnašoje, 83 punktas.

23 — Sprendimo 99 punktas.

sąlygų pagerinimas; 2) priemonė turi prisidėti prie kliūčių laisvam prekių judėjimui ir laisvei teikti paslaugas pašalinimo; 3) ji turi prisidėti prie konkurencijos iškraipymų pašalinimo; ir 4) ji turi palengvinti prekybą.

aplinkos ir vartotojų apsaugos. Ši Bendrijos teisės aktų leidėjo atsakomybė aiškiai nustatyta EB 95 straipsnio 3 dalyje, reikalaujančioje aukšto lygio apsaugos.

D — *Tam tikrų produktų uždraudimas*

75. Pagal EB sutarties 14 straipsnio 2 dalį vidaus rinką sudaro sienų neturinti erdvė. Šiai rinkai veikti būtina, kad produktų pateikimo į ją sąlygos būtų vienodos skirtingose valstybėse narėse. Tik tuomet, kai pasiekiami ši lygybė, galima panaikinti vidaus sienas.

77. Jei viena ar kelios valstybės narės uždraudžia prekiauti tam tikrais produktais dėl visuomenės sveikatos apsaugos, o kitos leidžia jais prekiauti, atsiranda vidaus sienos, ir tai daro įtaką vidaus rinkos veikimui. Dėl tokio Bendrijos teisės aktų leidėjo įsikišimo, siekiant suderinti besiskiriančius valstybių narių teisės aktus, gali būti panaikintos kliūtys prie Bendrijos vidaus sienų. Atsižvelgiant į nacionalinės teisės skirtumus, Bendrijos teisės aktų leidėjas turi diskreciją nuspręsti, ar nustatyti apribojimus tam tikrų produktų sudėčiai, ar visiškai uždrausti prekybą jais. Jei aukšto lygio visuomenės sveikatos apsauga, kurios taip pat reikalauja EB 152 straipsnio 1 dalis, gali būti užtikrinta tik visišku draudimu, Bendrijos teisės aktų leidėjas iš tiesų privalo pasirinkti šią galimybę.

76. Tokia yra pagrindinė Bendrijos teisės aktų leidėjo kompetencijos suderinti besiskiriančius valstybių narių teisės aktus priežastis. Tačiau Bendrijos teisės aktų leidėjo atsakomybė dar didesnė. Jis turi ne tik sukurti palankias sąlygas produktų vidaus rinkai, bet ir užtikrinti, kad į šią ją patenkantys produktai nepažeistų kitų visuomenės interesų, pavyzdžiui, sveikatos, saugumo,

78. Žinoma, galima prieštarauti, kad draudimas parduoti produktą savaime negali pagerinti prekybos šiuo produktu sąlygų. Iš tikrųjų produktas pašalinamas iš rinkos. Kaip savo rašytinėse pastabose teigė ieškovės, svarstyтина, ar visiškas tokio pobūdžio draudimas apskritai galėtų prisidėti prie vidaus rinkos sukūrimo ir veikimo. Toks draudimas vargu ar gali būti laikomas kliūčių prekybai

šiais produktais panaikinimu, nes jis panaikina šių produktų rinką. Kitais žodžiais tariant, jis užkertą kelią atsirasti teisėtai rinkai, ir taip sukuria kliūtį prekybai. Netgi atrodo, kad pačios ieškovės aiškina Teisingumo Teismo sprendimą *Tabako reklamos*²⁴ taip, jog visiškai tam tikrų produktų reklamos draudimas jokia būdu negali būti laikomas palengvinančiu prekybą šiais gaminiais.

pastangas kontroliuoti kitų nerūkomojo tabako gaminių pateikimą į rinką. Šiuo požiūriu galima teigti, kad 2001 m. direktyvos 8 straipsnis prisideda prie kliūčių prekybai kitais produktais panaikinimo.

79. Tačiau šis prieštaravimas neatspindi tikrosios EB 95 straipsnio reikšmės. Nors Bendrijos priemonės turi pagerinti vidaus rinkos sukūrimą ir veikimą bei palengvinti prekybą, tai nereiškia, kad jos turi sukurti tokias sąlygas kiekvienam konkrečiam produktui. Kaip minėjau, Bendrijos teisės aktų leidėjas gali uždrausti prekybą tam tikru produktu. Tokiu atveju šie produktai negalėtų būti teisėtai pateikiami į rinką Europos Bendrijos teritorijoje. Dėl to sumažėtų įgyvendinimo išlaidos ir netgi panašius produktus reglamentuojančių teisės aktų įgyvendinimo išlaidos. Iš tikrųjų, jei „snus“ nėra Europos Sąjungos rinkoje, galima sumažinti

80. Apibendrinamas pažymėsiu, kad EB sutarties nuostatų dėl vidaus rinkos pagrindinis tikslas yra toks: valstybių narių nacionalinės teisės aktų skirtumai negali ardyti vidaus rinkos. Šiuo tikslu nesiekama sukurti tokio rezultato, kad bet kokie produktai, net jeigu jie žalingi vartotojų sveikatai, galėtų būti parduodami šioje rinkoje. Prekybą tam tikru produktu aiškiai uždraudžianti nuostata gali ir neprisidėti prie kliūčių prekybai tuo konkrečiu produktu pašalinimo, tačiau, nepaisant to, ji gali prisidėti prie vidaus rinkos sukūrimo ir veikimo EB 95 straipsnio prasme.

E — 8 straipsnio teisėtumo įvertinimas

81. Svarstyтина, ar 2001 m. direktyvos 8 straipsnis tikrai turi būti laikomas visiškai tam tikros kategorijos produktų draudimu, kaip yra šaunamųjų ginklų atveju, ar 2001 m.

24 — Sprendimo C-376/98, cituoto 10 išnašoje, 95–100 punktai.

direktyvos 8 straipsnio draudimas panašus į produktų sudėties apribojimus, kaip nustatyta tos pačios direktyvos 3 straipsnyje.

IX — Bendrijos kompetencijos įgyvendinimas: EB 95 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas reikalavimas ir proporcingumo principas

A — Ižanginės pastabos

82. 8 straipsnis neuždraudžia prekybos tabako gaminiais apskritai. Draudimas susijęs tik su tabako gaminiais, kurie skirti vartoti tam tikru būdu. Jo taikymo apimtis nedaug skiriasi nuo tam tikros sudėties gaminių draudimo taikymo apimties. Kita vertus galima pritarti ir teiginiui, kad jis draudžia prekybą tam tikra tabako gaminių rūšimi, kurios rinka lengvai atskiriama nuo kitų tabako gaminių rinkos (paliekant nuošalyje šioje išvadoje nagrinėtą substitucijos efektą).

84. Kaip jau nurodžiau, Bendrijos teisės aktų leidėjas gali įgyvendinti savo kompetenciją pagal EB 95 straipsnį, jei yra kliūčių (arba jei kliūtys yra bent jau aiškiai gresiančios) laisvam prekių judėjimui, ir jei Bendrijos priemonė prisidėtų prie šių kliūčių pašalinimo. Bendrijos teisės aktų leidėjas naudojasi plačia diskrecija. Tačiau ši laisvė nėra beribė. Šiame skirsnyje įvertinsiu ribas, kurių neperžengdamas Bendrijos teisės aktų leidėjas turi įgyvendinti savo kompetenciją.

83. Nebūtina plėtoti argumentų, pateiktų pirmesniame punkte. Kaip minėta, Bendrijos teisės aktų leidėjas turi teisę uždrausti tam tikros rūšies produktus pagal EB 95 straipsnį. Kadangi 2001 m. direktyva draudžia tik konkrečiai apibrėžtą produktų rūšį, kuri skiriasi nuo kitų leidžiamų produktų ne sudėtimi, bet vartojimo būdu, EB 95 straipsnis, be abejo, gali būti naudojamas kaip teisinis pagrindas.

85. Pirma, EB 152 straipsnio 1 dalis reikalauja žmonių sveikatos aukšto lygio apsaugos, nustatant visas Bendrijos politikos kryptis. EB 95 straipsnio 3 dalis dar konkrečiau nustato kompetencijos priimti teisės aktus įgyvendinimą pagal EB 95 straipsnį ir nurodo atsižvelgti į mokslo faktais pagrįstas naujoves. Jei nacionalinės vyriausybės veiksmai, kuriais apribojama prekyba tam tikrais produktais pagal EB 28 ir 30 straipsnius, turi būti pateisinami privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, Bendrijos teisės aktų leidėjo veiksmai turi užtikrinti aukšto lygio

apsaugą. Kaip minėjau savo išvadoje bylai C-491/01²⁵, jei egzistuoja kliūtis laisvam judėjimui, visuomenės sveikatos apsaugos klausimą sprendžia Bendrijos teisės aktų leidėjas. Sveikatos apsaugos požiūriu šie veiksmai nesiskiria nuo nacionalinės vyriausybės veiksmų, kai prekyba tam tikrais produktais apribojama pagal EB 28 ir 30 straipsnius.

87. Trečia, Bendrijos teisės aktų leidėjas turi laikytis kitų teisės principų, kurie buvo išrutulioti Teisingumo Teismo praktikoje arba kurie paminėti EB sutartyje: pavyzdžiui, principas, kad turi būti tinkamai atsižvelgiama į teisėtus lūkesčius, ir motyvavimo pareiga. Kaip minėjau šios išvados įžangoje, detaliau nenagrinėsiu šių teisės principų (nes šioje byloje ne jie yra svarbiausia), išskyrus motyvavimo pareigą (žr. toliau).

B — Aukšto lygio sveikatos apsauga

1) Ypatingas bylos pobūdis

86. Antra, turi būti laikomasi proporcingumo principo. Pagal EB 5 straipsnį, Bendrija nesiima veiksmų, kurie nėra būtini siekiamiems tikslams. Jei pagrindinis Bendrijos priemonės tikslas yra visuomenės sveikatos apsauga — kaip ir pagal 2001 m. direktyvos 8 straipsnį — proporcingumo principo įvertinimas nesiskiria nuo priemonės, kurios valstybė narė imasi pagal EB 28 ir 30 straipsnį, ir kuria siekiama apsaugoti visuomenės sveikatą, įvertinimo. Reikia nustatyti, ar priemonė tinkama visuomenės sveikatai apsaugoti, ir ar tas pats rezultatas gali būti pasiektas mažiau ribojančiomis priemonėmis.

88. Nagrinėjamos bylos yra ypatingos. Be abejo, Bendrijos teisės aktų leidėjas, uždraudamas „snus“, siekia aukšto lygio sveikatos apsaugos. Tačiau neaišku, ar priemonė tinkama pasiekti šį tikslą, ir net apskritai galima įsivaizduoti, kad šis tikslas būtų pasiektas geriau, jei Bendrijos teisės aktų leidėjas būtų leidęs prekybą „snus“.

89. Pagrindinis klausimas šiose bylose yra toks: 2001 m. direktyvos 8 straipsnis pirmiausia draudžia naują gaminį, kuriuo valstybėse narėse, išskyrus Švediją, dar neprekiuojama. Teisingumo Teismui pateikti do-

25 — Ypač šios nuomonės 106 punktas.

kumentai patvirtina teiginį, kad „snus“ sukelia burnos vėžį. Nepaisant to, vien šiuo teiginiu „snus“ draudimas nėra pateisinamas. Antrą dalyką, kurį noriu pabrėžti, – kad žalingas „snus“ poveikis sukelia kur kas mažiau žalos nei rūkymas. Galiausia, bet ne mažiau svarbu, yra tai, jog neaišku, ar pagrindinis „snus“ pateikimo į rinką poveikis būtų paskatinti žmones atsisakyti rūkymo („substitucijos efektas“), ar būtent palengvintų perėjimą prie tabako vartojimo („tarpinis gaminy“)²⁶.

90. Dabar aptarsiu EB 95 straipsnio 3 dalyje daromą nuorodą į mokslo faktais pagrįstas naujoves, atsargumo principą, taikomą nesant sutarimo dėl to, ar priemonė veiksmingai prisidės prie sveikatos apsaugos, ir principą, kad reikia imtis prevencinių veiksmų.

2) Pastabos dėl įrodymų

91. Šioje byloje Teisingumo Teisme daug dėmesio buvo skiriama (mokslo) įrodymams, pagrindžiantiems „snus“ draudimą.

92. Pirma, įdomių teisinių argumentų pateikė ieškovės (ir Švedijos vyriausybė) dėl naujų mokslo įrodymų tinkamumo. Jos pažymi, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas privalo atsižvelgti į mokslo naujoves. Proporcingumo principas apima pareigą peržiūrėti priemonę po tam tikro laiko, ar ji netapo neproporcinga²⁷. Ieškovės remiasi EB 95 straipsnio 3 dalimi, taip pat Teisingumo Teismo praktika.

93. Būtent jos mini Bendrijos priemones veterinarijos ir zootechnikos srityje, pavyzdžiui, tas, kurios skirtos kovoti su galvijų smegenų kempinlige, nagrinėtas byloje C-180/96 *Jungtinė Karalystė prieš Komisiją*²⁸. Šioje byloje buvo pripažinta, kad dėl priemonių, kurių norima imtis, reikia atlikti išsamią mokslinę studiją, ir kad taip pat reikia atsižvelgti į naują informaciją. Viena vertus, sutinku su ieškovėmis tiek, kiek jos teigia, kad teisės aktai turi būti peržiūrimi, kai nauji mokslo duomenys iškelia abejonių dėl to, ar jie vis dar naudingi. Nuolatinis teisės aktų peržiūrėjimas yra kiekvieno teisės aktų leidėjo pareiga. Ir ji tampa dar svarbesnė, kai konkreti priemonė yra nustatyta

27 — Šiuo atžvilgiu ieškovės lygina su teismų praktika socialinės politikos srityje, kur Teisingumo Teismas yra pripažinęs pareigą periodiškai įvertinti atitinkamą veiklą, siekiant nuspręsti, ar atsižvelgiant į socialinę plėtrą, vis dar gali būti taikomos nukrypti leidžiančios nuostatos (2000 m. sausio 11 d. Sprendimas *Kreil* (C-285/98, Rink. p. I-69).

28 — 1998 m. rugsėjo 15 d. Sprendimas (C-180/96, Rink. p. I-2265, 101 punktus).

Bendrijos reglamente ar direktyvoje, kurie keičiami dėl naujovių atitinkamoje srityje. Trumpai tariant, iš esmės keičiant teisės aktus dėl tabako gaminių vartojimo, visos priemonės, susijusios su skirtingais tabako gaminiais, turėjo būti apsvarstytos iš naujo.

apsaugoti visuomenės sveikatą, jeigu jos yra pagrįstos tinkamais ir naujais mokslo tyrimais. Jei egzistuoja tokie tyrimai, mokslininkų sutarimas dėl pavojaus sveikatai nėra būtinas. Pakanka rimtų požymių.

94. Viena vertus, nesutinku, kad dėl tokio peržiūrėjimo šioje byloje Bendrijos teisės nuostatos dėl „snus“ būtinai būtų pakeistos. Kaip minėjau šios išvados 47 punkte, Teisingumo Teismui pateiktos mokslinės ataskaitos rodo, kad žalingas „snus“ vartojimo poveikis, priešingai nei, atrodo, teigia ieškovės, neatskleidžia iš esmės naujo požiūrio į pavojų sveikatai. Pabrėžčiau, kad iš Teisingumo Teismo praktikos dėl EB 30 straipsnio matyti, jog priemonių dėl visuomenės sveikatos, kurios riboja laisvą prekių judėjimą, gali būti imamasi net nesant vieningo mokslininkų sutarimo. Šiuo klausimu paminėčiau Teisingumo Teismo sprendimus *De Peijper* ir *National Farmers Union ir kt.*²⁹ Trumpai tariant, Bendrijos teisė pripažįsta ribojančias priemones, kuriomis siekiama

95. Antra, nagrinėtini paties 8 straipsnio veiksmingumo įrodymai. Mokslškai nėra įrodyta, kad „snus“ iš esmės yra tarpinis produktas prieš pradėdant vartoti tabaką, o ne jo pakaitalas. Iš tiesų duomenų trūkumas ir mokslinis netikrumas yra susiję ne su pačiu draudžiamu gaminiu, o su žmonių elgesio lūkesčiais. Reikia atsakyti į klausimą, ar tokiomis aplinkybėmis „snus“ draudimas gali būti laikomas veiksminga priemone visuomenės sveikatai apsaugoti. Būtent dėl šios priežasties aš nagrinėsiu atsargumo principą ir tai, kad reikia imtis prevencinių veiksmų.

3) Atsargumo principas

96. Kaip pabrėžiau pirmiau, „snus“ draudimo, kaip visuomenės sveikatos apsaugos priemonės, veiksmingumas abejotinas. Nagrinėsiu, ar tokiomis aplinkybėmis Bendrijos teisės aktų leidėjas turi pareigą susilaikyti nuo veiksmų, ar jis gali pagrįsti savo veiksmus atsargumo principu.

29 – 1976 m. gegužės 20 d. Sprendimas *De Peijper* (104/75, Rink. p. 613) ir 1998 m. gegužės 5 d. *National Farmers Union ir kt.* (C-157/96, Rink. p. I-2211).

97. Atsargumo principas nėra apibrėžtas Sutartyje, kuri jį mini tik vieną kartą EB 174 straipsnyje Bendrijos politikos dėl aplinkos apsaugos kontekste. Tačiau šis principas taikomas ne vien aplinkos apsaugai. 2000 m. vasario 2 d. Komisija paskelbė komunikatą dėl atsargumo principo³⁰. Šiame komunikate ji pripažįsta atsargumo principą kaip bendrąjį principą, į kurį reikia ypač atsižvelgti aplinkos apsaugos bei žmonių, gyvūnų ir augalų sveikatos srityje. Komisijos teigimu, atsargumo principas tampa svarbus tik tuomet, kai nustatomas potencialus pavojus, kuris buvo moksliskai ištirtas, ir kai mokslo tyrimų rezultatai yra skirtingi arba neįtikinantys.

98. Atsargumo principas iš esmės suteikia Bendrijos teisės leidėjui platesnę, bet irgi ne beribę, diskreciją. Tačiau kuomet teisės aktų leidėjas siekia pasinaudoti platesne veikimo laisve, jam tenka sunkesnė įrodymo pareiga, siekiant užtikrinti, kad tariamas pavojus nėra hipotetinis.

30 — Komisijos komunikatas dėl atsargumo principo, COM/2000/0001 (galutinis). Šio komunikato tikslas yra bendrais bruožais nusakyti Komisijos požiūrį į atsargumo principo naudojimą; sukurti Komisijos gaires dėl jo taikymo; sukurti bendrą supratimą, kaip jį vertinti bei naudoti; pranešti apie pavojus, kurių mokslas dar negali visiškai įvertinti; ir išvengti nepagrįsto naudojimosi atsargumo principu kaip paslėpta protekcionizmo forma.

99. Teisingumo Teismas keletą kartų nagrinėjo atsargumo principo taikymą bylose, susijusiose su sveikatos apsauga ir laisvu prekių judėjimu. Ginčas byloje C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italia*³¹ buvo susijęs su 1997 m. sausio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 258/97 dėl naujų maisto produktų ir naujų maisto komponentų³², ypač jo 12 straipsniu. Bylose C-192/01 *Komisija prieš Daniją*, C-24/00 *Komisija prieš Prancūziją* ir C-95/01 *Greenham ir Abel*³³ Teisingumo Teismas nagrinėjo skirtingus nacionalinės teisės aktus, ribojančius maisto papildus, pavyzdžiui, vitaminus ir mineralus.

100. Teisingam atsargumo principo taikymui visų pirma būtinas potencialiai sukeltų neigiamų pasekmių sveikatai nustatymas konkrečiu atveju ir, antra, išsamus pavojaus sveikatai įvertinimas, pagrįstas patikimiausiais turimais mokslo duomenimis bei tarptautinių tyrimų naujausiais rezultatais³⁴. Kitaip tariant, pavojaus sveikatai buvimas turi būti įtikinantis³⁵. Teisingumo Teismo teigimu, „jei įrodoma, kad neįmanoma nustatyti tariamo pavojaus buvimo ar jo masto dėl atliktų tyrimų rezultatų nepakankamumo, neapibrėžtumo ar netikslumo, bet išlieka

31 — 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Monsanto Agricoltura Italia* (C-236/01, Rink. p. I-8105, 113 punktas).

32 — OL 1997 L 43, p. 1.

33 — 2003 m. rugsėjo 23 d. Sprendimas *Komisija prieš Daniją* (C-192/01, Rink. p. I-09693); 2004 m. vasario 5 d. Sprendimas *Komisija prieš Prancūziją* (C-24/00, Rink. p. I-1277); 2004 m. vasario 5 d. Sprendimas *Greenham and Abel* (C-95/01, Rink. p. I-1333).

34 — Remiantis Teisingumo Teismo argumentais sprendimo *Komisija prieš Daniją*, cituoto 33 išnašoje, 51–55 punktai.

35 — Žr. generalinio advokato J. Mischo išvadą byloje *Komisija prieš Daniją*, cituotoje 23 išnašoje, 102 punktas.

tikros žalos visuomenės sveikatai galimybė, jei pavojus vis dėl to atsirastų, atsargumo principas pateisina ribojančių priemonių nustatymą³⁶. Remiantis šiuo sprendimu, atsargumo principo pagrindinis elementas yra mokslinis netikrumas. Priemonių galima imtis, jei siekiamam aplinkos apsaugos ar sveikatos apsaugos lygiui iškyla pavojus.

101. Apskritai atsargumo principas yra svarbus, jei vyriausybė nori reglamentuoti pavojus. Rio de Žaneiro deklaracijoje, priimtoje vykstant Pasaulio vadovų susitikimui dėl tvarios plėtros, pažymima, kad šis principas taikomas, jei yra rimtos arba nepataisomos žalos pavojus, nors dėl šio pavojaus nėra mokslinio tikrumo. Tai, kad nėra žalos įrodymų, neturi būti prilyginama žalos nebuvimui³⁷.

102. Neaišku, ar kompetencija reglamentuoti pavojų remiantis atsargumo principu, gali būti naudojama visiškai uždrausti pavojų. Pirmosios instancijos teismas savo sprendi-

me *Pfizer Animal Health prieš Tarybą*³⁸ pažymėjo, kad, viena vertus, Bendrijos priemonė, priimta remiantis atsargumo principu, negali būti pagrįsta požiūriu, jog absoliučiai neturi būti jokio pavojaus. Kita vertus, Bendrijos institucijos turi atsižvelgti į savo pareigą pagal EB 152 straipsnio 1 dalį užtikrinti aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugą.

103. Mano nuomone, neabejotina, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas gali pagrįsti savo veiksmus atsargumo principu, jei kartu įvykdomos trys sąlygos: turi egzistuoti mokslinis netikrumas dėl šio pavojaus; pavojus turi būti išnagrinėtas bei įrodyta, kad jis realus; pavojus gali reikšmingai pažeisti viešąjį interesą. Kalbant apie priemonės turinį, reikia pažymėti, kad atsargumo principu pagrįsta priemonė negali būti tokia, kad uždraustų visus pavojus.

104. Dabar jau aptarsiu nagrinėjamas bylas. Ieškovės teigia, kad atsargumo principas čia netaikomas. Jos remiasi tam tikrais Pirmosios instancijos teismo sprendime *Pfizer Animal Health prieš Tarybą*³⁹ įtvirtintais principais, kuriais siekiama užtikrinti, kad atsargumo principu nebūtų remiamasi nepagrįstai. Be to, atsargumo principas taikomas tik tais atvejais, kai egzistuoja mokslinis netikrumas dėl tam tikrų medžiagų ar elgsenos poveikio.

36 — 52 punktą.

37 — Išsamiau šiuo klausimu žr. E. Fischer, „Is the precautionary principle justiciable?“, *Journal of Environmental Law*, Vol. 13, no 3, p. 315.

38 — 2002 m. rugšėjo 11 d. Sprendimas (T-13/99, Rink. p. II-305, 152 punktą).

39 — Šios išvados 38 punkte cituotas sprendimas.

Juo remiamasi, kai išanalizavus visus turimus mokslo duomenis netikrumas vis tiek išlieka.

dimo veiksmingumo, t. y. ar uždraudus prekybą „snus“ rūkantieji mes rūkyti arba nerūkantis jaunimas bus įtikintas nepradėti vartoti tabako.

105. Ieškovės neigia, kad egzistuoja bent mažiausias netikrumas dėl „snus“ sveikatai sukeliama pavojaus. Jos pabrėžia, kad „snus“ yra ne naujas gaminytis, juo tradiciškai prekiaujama tam tikrose Šiaurės Europos valstybėse. Taigi jo sveikatai sukeliamas pavojus yra žinomas. Sutinku su šiomis ieškovių pastabomis, kad atsargumo principas nėra taikomas nagrinėjant paties „snus“ – tradicinio produkto kai kuriose šiaurės Europos valstybėse – poveikį. Nors, kaip jau pažymėjau, Teisingumo Teismui pateiktos mokslinės ataskaitos nevienareikšmiškai vertina „snus“ vartojimo pavojų, mokslinis netikrumas pirmiau aptartąja prasme neegzistuoja. Todėl Teisingumo Teismas gali pagrįsti savo įvertinimą prielaida, kad „snus“ vartojimas gali sukelti burnos vėžį.

107. Mano nuomone, šiomis aplinkybėmis atsargumo principo negalima taikyti, nes:

— netikrumas dėl pavojaus, kuriuo pateisinamas draudimas, priklauso nuo lūkesčių dėl „snus“ vartojimo. Tai nėra mokslinio pobūdžio pavojus, kuriuo pateisinamas atsargumo principo taikymas. Šio netikrumo šaltinis niekuo nesusijęs su atsargumo principu,

— dėl įrodymų pareigos pažymėtina, kad žala visuomenės sveikatai, atsirandanti „snus“ patekus į rinką, nėra įtikinama. Paminėčiau substitucijos efektą⁴⁰. Kadangi Bendrijos teisės aktų leidėjas neturėjo vienareikšmiškų mokslinių įrodymų, situacija nebuvo tokia, kad priemonę būtų galima pateisinti tikros žalos visuomenės sveikatai buvimu⁴¹,

106. Tačiau „snus“ pateikimo į rinką visoje Bendrijoje poveikis žmonių, ypač jaunimo, elgesiui yra labai neaiškus. Grįžtu prie pirmesnių pastebėjimų: abejonių dėl uždrau-

40 — Žr. šios išvados 50–53 punktus.

41 — Šį išvados 100 punkte cituotą požymį suformulavo Teisingumo Teismas.

— tačiau trečioji 103 punkte paminėta sąlyga yra įvykdyta – pavojus, jei jis atsiranda, sukelia rimtų pasekmių vi-suomenės sveikatai.

4) Prevenciniai veiksmai

108. EB sutarties XIX antraštinė dalis dėl aplinkos apsaugos taip pat mini principą, kad reikia imtis prevencinių veiksmų. Šis EB 174 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas principas taip pat buvo pripažintas ir žmonių sveikatos apsaugos atveju – būtent teismų praktikoje, susijusioje su galvijų smegenų kempinlige⁴². Šis principas paprastai minimas kartu su atsargumo principu. Pavyzdžiui, su galvijų smegenų kempinlige susijusioje teismų praktikoje šiam principui, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, Teisingumo Teismas neskiria atski-ro vaidmens.

109. Mano nuomone, šis principas yra pagrindinis nagrinėjamosiose bylose. Bendrijos teisės aktų leidėjas, susidūręs su potencialiu prekybos „snus“ pavojumi sveikatai, neturi

laukti, kol paaiškės, kad „tarpinio produkto“ teorija buvo teisinga. Jis gali veikti preven-ciškai. Be to, apsvarstykime situaciją, jei Bendrija negalėtų imtis prevencinių veiksmų. „Snus“ būtų atsiradęs rinkoje ir žmonės būtų pradėję jį vartoti. Po kelerių metų būtų paaiškėję, kad „snus“ dažnai vartojamas anksčiau nerūkusio jaunimo (kuriam dėl to pradingo arba sumažėjo riba pradėti rūkyti). Bendrijos teisės aktų leidėjas būtų atsakingas už tai, kad būtų atsisakyta gaminio, kuris tapo patrauklus vartotojams ir kurie tapo nuo jo priklausomi. Svarstyтина, ar tokia priemonė būtų tokia pat veiksminga kaip ir produkto, kurio vartotojai dar nėra atradę ir pamėgę, draudimas. Paminėčiau pavojų, kad gali atsirasti nelegali rinka. Be to, produkto, kuriuo jau prekiaujama, draudimas gali pažeisti gamintojo teisėtus lūkesčius, dėl to gali tekti mokėti kompensaciją ir (arba) nustatyti pereinamojo laikotarpio priemones.

110. Trumpai tariant, prevenciniai veiksmai reikalingi, nes leidimas pateikti „snus“ į rinką galėtų turėti nepataisomų pasekmių. Jei vyriausybės leistų „snus“ prekybą ir jo skatinimą tam tikrą laikotarpį, veiksmingas jo draudimas nebėtų įmanomas.

⁴² — Šios išvados 29 išnašoje cituotas 1998 m. gegužės 5 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė prieš Komisiją* (C-180/96, Rink. p. I-2265) ir 1998 m. gegužės 5 d. Sprendimas *National Farmers' Union* (C-157/96, Rink. p. I-2211).

C — *Proporcingumo principas*

- net kai kurios kraštutinės priemonės, kaip antai tam tikrus kiekius medžiagų turinčių cigarečių gamybos draudimas bei draudimas naudoti egzistuojančias, bet greičiausiai melagingas nuorodas, laikomos atitinkančiomis proporcingumo principą.

1) Bendri pastebėjimai

111. Savo sprendime C-491/01 Teisingumo Teismas nagrinėja proporcingumo principą 2001 m. direktyvos atžvilgiu, atsižvelgdamas į tinkamos visuomenės sveikatos apsaugos svarbą Bendrijos teisės aktų leidėjui. Remčiasi išsamiais Teisingumo Teismo argumentais. Norėčiau priminti tris esminius, kurie ypač susiję su šia byla:

112. Iš šių Teisingumo Teismo argumentų matyti, kad nėra lengva panaikinti su tabako gaminių vartojimu susijusį Bendrijos reglamentavimą, kuriuo siekiama apsaugoti visuomenės sveikatą, remiantis jo neatitikimu proporcingumo principui. Kaip žinia, proporcingumo principo nereikia painioti su lyginamuoju visuomenės sveikatos apsaugos ir privačių bendrovių komercinių interesų įvertinimu. „Snus“ draudimas atitinka proporcingumo principą, jeigu:

- priemonės turi būti tinkamos įgyvendinti siekiamą tikslą, t. y. visuomenės sveikatos apsaugą, padarant tabako gaminių vartojimą ne tokį patrauklų,

- šio gaminio pateikimą į rinką uždraudžianti priemonė yra tinkama panaikinti arba bent jau sumažinti pavojų visuomenės sveikatai,

- Bendrijos teisės aktų leidėjas nagrinėjamu atveju naudojasi plačia diskrecija, apimančia politinius, ekonominius ir socialinius sprendimus. Priemonės teisėtumą gali paveikti tik tai, jei priemonė yra akivaizdžiai netinkama, atsižvelgiant į jos siekiamą tikslą (žr. sprendimo 123 punktą),

- mažiau ribojanti priemonė neužtikrintų tokio paties lygio sveikatos apsaugos.

113. Šio skirsnio pabaigoje aptarsiu ieškovių iškeltą klausimą, t. y. ar priemonė sukelia neproporcingą finansinę naštą tam tikroms bendrovėms.

— antra, Bendrijos teisės aktų leidėjas „atliko visapusišką šios nustatytinos sistemos privalumų bei trūkumų įvertinimą ir <...> ši politika <...> bet kuriuo atveju nebuvo akivaizdžiai klaidinga, atsižvelgiant į tikslą kovoti prieš snukio ir nagų ligą“,

2) Tinkamumas: kompetencija reglamentuoti, esant neaiškiai naudai

114. Netikrumas dėl draudimo naudos visuomenės sveikatai gali būti palygintas su netikrumu, su kuriuo Bendrijos teisės leidėjas susidūrė pasirinkdamas uždrausti preventcinį vakcinavimą kovojant su snukio ir nagų liga. Sprendime *Jippes*⁴³ Teisingumo Teismas pažymėjo:

— trečia, „dėl to, ir atsižvelgiant į Tarybai suteiktą plačią diskreciją <...> reikia padaryti išvadą, kad preventcinės vakcinacijos draudimas <...> neviršija to, kas yra tinkama ir būtina įgyvendinant Bendrijos taisyklėmis siekiamą tikslą“.

— pirma, „kai Bendrijos teisės aktų leidėjas turi pareigą įvertinti būsimas priimamo teisės akto pasekmes, kurios negali būti tiksliai numatomos, šis įvertinimas gali būti panaikintas, tik jei jis yra akivaizdžiai klaidingas, atsižvelgiant į nagrinėjamo teisės akto priėmimo metu turėtą informaciją“,

115. Taip teigdamas, Teisingumo Teismas išskiria tris požymius. Teisės aktų leidėjas turi plačią diskreciją; jis turi atlikti visapusišką planuojamos sistemos privalumų ir trūkumų įvertinimą; bet tik akivaizdžiai klaidingo įvertinimo atveju Bendrijos priemonė gali būti panaikinta. Pritaikius aptartuosius požymius šioms byloms, akivaizdu, kad „snus“ draudimas turi būti laikomas tinkamu. Siekdamas įrodyti, kad Bendrijos teisės aktų leidėjo atliktas įvertinimas nebuvo akivaizdžiai klaidingas, remčiausi savo pastabomis dėl principo, kad reikia imtis preventcinių veiksmų. Leidimas prekiauti „snus“

⁴³ — 2001 m. liepos 12 d. Sprendimas (C-189/01, Rink. p. I-5689, ypač 84, 85 95 ir 100 punktai).

Bendrijos rinkoje būtų turėjęs nepataisomų pasekmių. Atsargumo principas nėra svarbus.

visiškai panaikinti tas pasekmes, nebent visos pavojingos medžiagos pašalinamos iš produkto (įskaitant nikotina, kuris būtent ir padaro jį patrauklų vartotojui). Nėra jokių įrodymų, kad toks ekstremalus techninis normatyvas – kurio, beje šios bylos ieškovės ir nesiūlo – prekybą apribotų mažiau nei riboja draudimas pagal dabar galiojančią Bendrijos teisę.

3) Mažiau ribojančių priemonių veiksmingumas

116. Ieškovės nurodė keletą ne tokio ribojančio pobūdžio priemonių. Jos mini techninių normatyvų – tokių pat kaip Kanadoje arba paremtų principais, kuriuos naudoja pati *Swedish Match*, – nustatymą. Taip pat jos minėjo ženklinimo reikalavimus, galimybę nustatyti amžiaus ribą arba mažmeninės prekybos apribojimus.

119. Kitų pasiūlytų alternatyvų poveikis yra kitoks nei draudimo. Kadangi „snus“ yra laikomas jaunimui patraukliu gaminiu, vien jo buvimas rinkoje gali paskatinti jį vartoti. Netgi būtų galima manyti, kad tokie teisėti apribojimai, kaip nuostatos dėl ženklinimo ar amžiaus apribojimas, gali „snus“ padaryti dar patrauklesnį.

117. Atsižvelgiant į politikos, kuri grindžiama draudimu, tikslą, kaip jis išaiškintas 1992 m. direktyvos preambulėje, alternatyvios priemonės nebūtų tokios veiksmingos kaip visiškas uždraudimas. Kadangi Bendrijos teisės aktų leidėjo tikslas yra užkirsti kelią naujų produktų atsiradimui rinkoje, akivaizdu, jog šio tikslo negalima pasiekti priemonėmis, ribojančiomis mažiau nei visiškas uždraudimas.

118. Pabrėžčiau, kad techniniais normatyvais galima apriboti tam tikrų produktų vartojimo žalingas pasekmes, tačiau ne

4) Neproporcingos konkrečių įmonių išlaidos

120. Paskutinis aspektas yra susijęs su „snus“ gamintojų ir pardavėjų patiriamų išlaidų neproporcingumu. Tokį aspektą šiose bylose išskėlė ieškovės. Kaip jau minėjau, „snus“ draudimas yra priemonė, kurios galima imtis pagal EB 95 straipsnį, ir ji atitinka proporcingumo principą. Nepaisant to, tai nepanei-

gia Europos Bendrijos pareigos atlyginti šiuo veiksmu sukeltą žalą, remiantis EB 288 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata dėl deliktinės atsakomybės.

neproporcingu būtent todėl, kad tokie patys arba net pavojingesni gaminiai rinkoje yra toleruojami.

121. Tačiau ši pareiga atsiranda, tik jeigu padaryta esminė žala ir (arba) jei buvo pažeisti teisėti lūkesčiai. Šiuos aspektus galiu trumpai aptarti. „Snus“ vis dar nėra teikiamas į Bendrijos rinką (išskyrus Švediją), ir jo gamintojai negalėjo turėti teisėtų lūkesčių, kad jiems bus leista gaminti bei prekiauti „snus“ Bendrijoje. Draudimas buvo nustatytas jau 1992 m. direktyvoje (prieš Švedijos Karalystės įstojimą).

123. Vis dėlto, Teisingumo Teismui dėl šio principo buvo pareikšta daug pastabų, reikalaujančių atskiro įvertinimo. Vienodos traktuotės principas iš esmės reikalauja, kad panašios situacijos nebūtų traktuojamos skirtingai, o skirtingos situacijos nebūtų traktuojamos vienodai, nebent toks elgesys būtų objektyviai pateisinamas⁴⁴.

124. Būtų galima teigti, kad šis principas iš esmės riboja Bendrijos teisės aktų leidėjo diskreciją, ypač dėl priemonių, kuriomis siekiama riboti arba net uždrausti prekybą tam tikrais produktais. Rutuliojant šį argumentą, būtų reikalaujama, kad prieš priimant Bendrijos priemonę būtų įvertintas visų panašių produktų pateikimo į rinką pavojingumas.

X — Vienodos traktuotės principas

122. Šiose bylose vienodos traktuotės principas apibūdinamas kaip toks, kurio negalima painioti su proporcingumo principu, nors šiomis aplinkybėmis jų rezultatas iš esmės panašus. „Snus“ draudimas laikomas

125. Nesutinku su šia mintimi, kad vienodos traktuotės principo pasekmės siekia taip toli. Jei, pavyzdžiui, tam tikroje rinkoje – apsiribokime gerai apibrėžta rinka, pavyzdžiui,

⁴⁴ — Žr. pavyzdžiui 2000 m. balandžio 13 d. Sprendimą *Kjell Karlsson ir kiti* (Rink. p. I-2737, 39 punktas).

tabako gaminių – penki skirtingi gaminiai kelia rimtą grėsmę sveikatai, teisės aktų leidėjas gali laisvai nuspręsti, kurie iš jų ir kokia tvarka turėtų būti uždrausti, arba jiems turėtų būti taikomos kitokios ribojančios priemonės. Šiuo atžvilgiu vienintelis reikalavimas teisės aktų leidėjui yra tas, kad jo pasirinkimai negali būti savavališki. Jis turi nurodyti priežastis, kodėl konkrečiam produktui taikomos griežtos taisyklės. Tokio motyvavimo dalis galėtų būti atitinkamo gaminio palyginimas su kitais rinkos gaminiais.

katai yra panašios: kiek tai susiję su tabako gaminių vartojimo žalingomis pasekmėmis, nėra esminio skirtumo, ar jie čiulpiami ar kramtomi. Tačiau reikia pasakyti ir tai, kad gaminių panašumas nereiškia, jog buvo pažeistas vienodos traktuotės principas. Šiaip ar taip, traktuotės skirtumai pagrįsti ne poveikiu konkrečiam vartotojui, bet (potencialių) vartotojų grupių skirtumais. Nors kramtomasis tabakas yra patrauklus iš esmės tik aiškiai apibrėžtomis socialinėms profesinėms grupėms, „snus“ laikomas patraukliu plačiam vartotojų ratui, kaip yra Švedijoje. Trumpai tariant, skirtinga traktuotė yra pateisinama ne dėl patiems gaminiams būdingų savybių, bet dėl juos vartojančių ar galinčių vartoti asmenų.

126. Tai veda prie ieškovių pateiktų dviejų pagrindinių prieštaravimų, susijusių su vienoda traktuote. Pirmuoju prieštaravimu teigiama, kad lygiaverčiai gaminiai neuždrausti. Ieškovių teigimu, kramtomasis tabakas nėra uždraustas, nors praktiškai jis vartojamas taip pat kaip „snus“: nepaisant to, kad įprastai vadinamas „kramtomuoju tabaku“, šis tabakas pakankamai dažnai yra čiulpiamas, o ne kramtomas.

127. Gali būti, kad šiuo klausimu ieškovės yra teisios. Skirtumas tarp šių dviejų gaminių nėra akivaizdus, nors jų sudėtis (nitrosaminų ir nikotino kiekiai) gali nežymiai skirtis⁴⁵. Net jei ieškovių teiginys apie kramtomąjo tabako vartojimą ir neatspindi tikrovės, jų vartojimo būdo sukeltamos pasekmės svei-

128. Antrasis prieštaravimas susijęs su tuo, kad, priešingai nei aiškino Bendrijos teisės aktų leidėjas, produktas nėra naujas, bet tradicinis, bent jau kai kuriose Šiaurės Europos valstybėse. Ieškovės vartoja sąvoką „naujas“ skirtingai nei Bendrijos teisės aktų leidėjas ir kitos į bylą įstojusios šalys. Jos vartoja žodį pačiam produktui apibūdinti, o kitos šalys – atitinkamai rinkai nusakyti.

45 — Žr. šios išvados 38 punktą.

129. Pripažįstu: nurodydamas naujus gaminius 1992 m. direktyvos preambulėje, Bendrijos teisės aktų leidėjas visai nepamiršo vidaus rinkos. Tačiau akivaizdu, kad jis darė nuorodą į gaminius, kurių dar nėra Bendrijos rinkoje, o ne į apskritai naujus gaminius, nes 1992 m. direktyva, kaip ir dabar galiojanti, skirta tik reglamentuoti tabako gaminius vidaus rinkoje, ir nesusijusi su produktais, gaminamais ir pateikiamais į rinką trečiosiose valstybėse. Sąvoka „naujas“, konkrečiau žiūrint, buvo pavartota dėl strateginio tikslo apsaugoti jaunos Europos Sąjungos gyventojus, kad jie nepradėtų vartoti tabako gaminių arba – net blogiau – nepradėtų pirkti gaminių, kurių anksčiau neturėjo galimybės vartoti. Europos Sąjungoje jaunimas negalėjo įsigyti „snus“. „Snus“ buvo galima palyginti su kituose kontinentuose, bet ne Europoje, dažnai vartojamais tabako gaminiais.

130. Kadangi priimant 1992 m. direktyvą Švedijos Karalystė dar nebuvo valstybė narė, Bendrijos teisės aktų leidėjas galėjo sąlygiškai vartoti terminą „naujas“, nes šiais gaminiais apskritai nebuvo prekiaujama Bendrijos teritorijoje. Tik po Švedijos Karalystės įstojimo šios aplinkybės pasikeitė. Nepaisant to, skirtumas išlieka, nes „snus“ nedraudžiamas tik vienintelėje valstybėje, kurioje jis tradiciškai buvo vartojamas.

131. Darau išvadą, kad nė vienas iš šių prieštaravimų neparodo, jog pažeistas vienodos traktuotės principas. Kaip pažymėta, vienodos traktuotės principas yra svarbus tik tiek, kiek jis reikalauja, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas motyvuotų skirtingą panašių produktų traktuotę.

132. Neabejotina, kad 1992 m. direktyvos preambulėje, kuri cituojama šios išvados 6 punkte, Bendrijos teisės aktų leidėjas pateikė tinkamus motyvus. Savo pastabose tiek Komisija, tiek Taryba ir Europos Parlamentas pateikia šiek tiek papildomų paaiškinimų dėl „snus“ draudimo. Pirma, jie mini aplinkybes, susijusias su vidaus rinkos veikimu, nes trys valstybės narės svarstė apie „snus“ uždraudimą arba net jau buvo tokį nustačiusios. Antra, jie mini greitai augančias vartojimo tendencijas. Trečia, jie pateikia įrodymų dėl pavojaus sveikatai ir, ketvirta, mini sąlygiškai mažas ekonomines draudimo išlaidas.

133. Atsižvelgiant į šiuos svarstymus, 2001 m. direktyvos 8 straipsnis atitinka vienodos traktuotės principą.

XI — Motyvavimo pareiga pagal EB 253 straipsnį

motyvai atitinka EB 253 straipsnio reikalavimus, turi būti įvertintas ne tik remiantis jo formuluote, bet taip pat atsižvelgiant į kontekstą bei į visas teisės nuostatas, reglamentuojančias nagrinėjamą klausimą⁴⁶.

A — Aplinkybių pasikeitimas

134. Oraliniam vartojimui skirto tabako draudimas pirmąkart nustatytas 1992 m. direktyvoje ir buvo pagrįstas tuo, kad taikytas Bendrijos rinkoje nežinomiems gaminiams, galintiems būti patraukliems jaunimui. Kaip matyti iš mano ankstesnių pastabų, draudimas galėtų būti pagrįstas tokiais motyvais. Tačiau kuomet 2001 m. direktyva iš naujo įtvirtino draudimą, tam nebuvo pateikta rimtų motyvų. Preambulėje tiesiog nurodoma, kad toks draudimas nustatytas pagal 1992 m. direktyvą.

135. Remiantis Teisingumo Teismo praktika, motyvavimo pareiga yra esminis procedūrinis reikalavimas, ir jį reikia nagrinėti atskirai nuo pateiktų motyvų teisingumo klausimo, kuris yra susijęs su ginčijamo teisės akto turinio teisėtumu. Motyvai turi atitikti atitinkamą aktą bei aiškiai ir nevienareikšmiškai atskleisti nagrinėjamą priemonę priėmusios institucijos argumentus taip, kad suinteresuotieji asmenys galėtų išsiaiškinti priimtų priemonių priežastis, o Teisingumo Teismas – vykdyti savo kontrolę. Motyvavimas neturi apimti reikšmingų faktinių ar teisinių duomenų, nes klausimas, ar pateikti

136. Norėčiau pabrėžti, kad EB 253 straipsnyje įtvirtinta pareiga nėra vien formalumas, kaip šiose bylose tvirtino Jungtinė Karalystė. Teisingumo Teismas turi įvykdyti kontrolę, ar sprendimas gali būti pateisinamas nurodytomis priežastimis, ar ne. Be to, kad Teisingumo Teismas galėtų vykdyti kontrolę, reikalaujama, jog būtų pateikiami išsamesni motyvai, jei sprendimas nukrypsta nuo įprastos praktikos arba jei kitokios aplinkybės reikalauja išsamesnio motyvavimo.

137. Remiantis Teisingumo Teismo praktika, susijusia su 253 straipsniu, šios nuostatos laikymasis vertinamas ne tik atsižvelgiant į motyvų formuluotę, bet ir į kontekstą. Man akivaizdu, kad motyvavimą reikia vertinti atsižvelgiant į nuostatos priėmimo aplinkybes, bei į esminius aplinkybių pasikeitimus.

46 — Žr. mano išvados byloje *Gratkija prieš Komisiją* (2004 m. balandžio 29 d. Sprendimas C-278/00, Rink. p. I-3997) 182 punktą ir jame cituojamą Teisingumo Teismo praktiką.

Šis reikalavimas yra dar svarbesnis, kai visa konkrečios srities politika yra peržiūrima. Tačiau šiose bylose Bendrijos teisės aktų leidėjas neatsižvelgė į aplinkybių pasikeitimą.

138. Šiose bylose atkreipčiau dėmesį į du esminius aplinkybių pasikeitimus:

— Švedijos Karalystė įstojo į Europos Sąjungą,

— Bendrijos politika dėl tabako gaminių buvo iš esmės pakeista.

140. Vis dėlto daugiau reikšmės skirčiau poveikiui, kurį Švedijos įstojimas sukėlė oraliniam vartojimui skirtų tabako gaminių vidaus rinkai. Bendrija sušvelnino šio stojimo pasekmes padalydama rinką. Aptariamų gaminių atveju Švedijos rinka yra atskirta nuo šių gaminių vidaus rinkos. Be to, Švedijos valdžios institucijos turi pareigą imtis veiksmų, būtinų užkirsti kelią Švedijos rinkoje teisėtai esančių gaminių eksportui į likusią Bendrijos rinkos dalį, kurioje šie gaminiai uždrausti.

141. Šis teisės aktų leidėjo pasirinkimas pažeidžia pačią vidaus rinkos sampratą, nes leidžia rinkos padalijimą. Šiuo aspektu pabrėžčiau vidaus rinkos sukūrimo ir veikimo svarbą Europos integracijai. Nagrinėjamosiose bylose toks rinkos padalijimas yra dar reikšmingesnis, nes:

B — Švedijos Karalystės įstojimas

139. Visų pirma, Švedijos Karalystės įstojimas reiškė valstybės, kurioje „snus“ yra tradicinis ir plačiai paplitęs gaminys, įstojimą. Tokiu atveju reikia detaliau išnagrinėti 1992 m. direktyvos preambulėje pateiktą motyvą, kad draudimas neturi būti taikomas tradiciniams oraliniam vartojimui skirtiems tabako gaminiams. Šiaip ar taip, šis argumentavimas pagrįstas prielaida, kad „snus“ yra gaminys, kurio negalima laikyti tradiciniu gaminiu Bendrijos rinkoje.

— 2001 m. direktyvos tikslas būtent ir yra vidaus rinkos sukūrimas bei veikimas, pašalinant kliūtis laisvam tabako gaminių judėjimui. Tačiau Švedijai taikoma išimtis sukuria naują kliūtį.

— šis padalijimas neapribotas pereinamuoju laikotarpiu. Išimtis Švedijai buvo

tikslinga stojimo metu, nes šios šalies vyriausybei galėjo būti sunku iš karto uždrausti „snus“ vartojimą. Tačiau, jei toks poveikis vidaus rinkai būtų apribotas laiko atžvilgiu, tai labiau derėtų su vidaus rinkos svarba. Viena iš įprastų stojimo į Europos Sąjungą pasekmių yra teisės aktų pritaikymas prie Europos Sąjungos standartų.

Kaip minėta, ši politika iš esmės yra nerūkymo politika.

142. Trumpai tariant, jokių motyvų, susijusių su Švedijos stojimu, nebuvimas sukuria dvi spragas. Pirma, Bendrijos teisės aktų leidėjas turėjo atsižvelgti į poveikį, kurį sukelia tabako gaminių, kurie yra tradiciniai vienoje valstybėje narėje, draudimas. Antra, reikėjo atsižvelgti į pasekmes, kurias stojimas sukelia tabako gaminių vidaus rinkos sukūrimui bei veikimui.

144. Vis dėlto atrodo, kad, skirtingai nuo bendros tendencijos politikoje dėl cigarečių, politika dėl nerūkomojo tabako gaminių (išskyrus „snus“) tampa šiek tiek lankstesnė. Norėčiau priminti nuostatas dėl nerūkomojo tabako (išskyrus „snus“) ženklinimo. Pakuotėms nebereikia pažymėti įspėjimu „Sukelia vėžį“, pakanka ant jų nurodyti, kad „Šis tabako gaminyje žaloja sveikatą ir sukelia priklausomybę“. O įspėjimai ant cigarečių pakelių tapo daug griežtesni ir turiniu, ir dydžiu. Tarp jų yra net toks: „Rūkymas žudo“.

C — Bendrijos politikos dėl tabako gaminių pasikeitimas

143. Dabar nagrinėsiu esminį Bendrijos politikos dėl tabako gaminių pasikeitimą. Apskritai 2001 m. direktyva yra laikui bėgant labai sugriežtėjusios tabako politikos išraiška.

145. Apibendrinamas pažymėsiu, kad bendra tendencija yra sugriežtinti tabako gaminius reglamentuojančius teisės aktus. Teisės aktų leidėjas nustato išimtį tam tikros rūšies tabako gaminiams (nerūkomajam tabakui). Būtų buvę logiška, jei ši išimtis būtų taikoma visiems šios rūšies gaminiams. Tačiau teisės aktų leidėjas pasielgė atvirkščiai ir vėl įtvirtino pačią griežčiausią priemonę specifiniam šios rūšies gaminių pogrupiui.

146. Norėčiau pabrėžti, kad toliau draudžiant „snus“ tokiomis aplinkybėmis, šio draudimo negalima laikyti paprasta esamos politikos tęsia. Reikia atsimentis Teisingumo Teismo praktiką, teigiančią, kad jei sprendimas nukrypsta nuo įprastos praktikos, jis turi būti išsamiau motyvuotas, siekiant užtikrinti, jog Teisingumo Teismas galėtų jį peržiūrėti. Be to, suinteresuotosios šalys turi teisę žinoti, dėl kokių priežasčių Bendrijos teisės aktų leidėjas nusprendė apriboti jų laisvę.

D — *Pasekmės*

147. Juo labiau sprendimas nukrypsta nuo įprastos praktikos, juo aiškesnius motyvus turi pateikti Bendrijos teisės aktų leidėjas. Atsižvelgiant į svarbius aplinkybių pasikeitimus, teisės aktų leidėjo pasirinkimas toliau drausti „snus“, nors ir savaime neviršija jo diskrecijos, reikalauja svaraus pagrindimo. Motyvavimo nebuvimas yra akivaizdus Bendrijos pareigos pagal EB 253 straipsnį pažeidimas.

148. Toliau darau išvadą, kad, atsižvelgiant į aplinkybių pasikeitimą, šis motyvavimo nebuvimas turi būti laikomas esminio procedūrinio reikalavimo pažeidimu, dėl kurio negalioja 2001 m. direktyvos 8 straipsnis. Todėl siūlau, kad Teisingumo Teismas pri-

pažintų 2001 m. direktyvos 8 straipsnį negaliojančiu.

149. Nepaisant to, reikia turėti omenyje, kad šių bylų nagrinėjimas parodė, jog 1992 m. Bendrijos teisės aktų leidėjas turėjo pagrįstų priežasčių uždrausti „snus“. Taip pat reikia pastebėti, kad visiškas ginčijamos nuostatos panaikinimas greičiausiai pakenktų pačiam draudimo poveikiui bei rimtai sutrukdytų politikos tikslui – užkirsti kelią naujiems ir potencialiai patraukliems tabako gaminiams atsirasti rinkoje. Reikia taip pat atsižvelgti ir į tai, kad, ir tai matyti iš mano ankstesnių svarstymų, pagrindinis direktyvos nuostatų turinys yra teisėtas.

150. Atsižvelgiant į šiuos samprotavimus, pagrindiniai teisinio saugumo pagrindai, panašūs į tuos, kurie taikomi tais atvejais, kai pagal EB 231 straipsnio 2 dalį panaikinami tam tikri teisės aktai, pateisina tai, kad Teisingumo Teismas apribotų panaikinimo pasekmes⁴⁷. Todėl atsižvelgdamas į konkrečias šių bylų aplinkybes, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti palikti galioti 2001 m. direktyvos 8 straipsnį, kol Taryba ir Europos Parlamentas nepakeis jo kita tinkamai motyvuota nuostata.

47 — Panaikinimo pasekmių apribojimą galima pagrįsti motyvais, panašiais į Teisingumo Teismo 1992 m. spalio 20 d. Sprendime *Europos Parlamentas prieš Tarybą* (C-295/90, Rink. p. I-4193) nurodytus motyvus.

XII — Išvada

151. Atsižvelgdamas į tai, kas buvo pasakyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Verwaltungsgericht Minden* (Minden administracinio teismo) pateiktus klausimus byloje C-434/02 ir *High Court of Justice (England & Wales)* pateiktus klausimus byloje C-10/03 atsakyti taip:

- 2001 m. birželio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/37/EB dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, taikomų tabako gaminių gamybai, pateikimui ir pardavimui, suderinimo 8 straipsnis, nustatantis visišką oraliniam vartojimui skirtų gaminių draudimą, gali būti priimtas remiantis EB 95 straipsniu.
- Direktyvos 2001/37/EB 8 straipsnyje nustatytas oraliniam vartojimui skirto tabako draudimas atitinka proporcingumo principą.
- Direktyvos 2001/37/EB 8 straipsnyje nustatytas oraliniam vartojimui skirto tabako draudimas atitinka panašių produktų vienodos traktuotės principą.
- Bendrijos teisės aktų leidėjas, nenurodydamas draudimą pagrindžiančių priežasčių, neįvykdė motyvavimo pareigos, todėl 8 straipsnis turi būti pripažintas negaliojančiu.
- Direktyvos 2001/37/EB 8 straipsnis turi būti paliekamas galioti, kol Taryba ir Europos Parlamentas jo nepakeis nauja tinkamai motyvuota nuostata.