



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

4. mai 2016\*

Eelotsusetaotlus — Õigusaktide ühtlustamine — Direktiiv 2014/40/EL — Artiklid 7 ja 18 ning artikli 24 lõiked 2 ja 3 — Artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõige 3, artikli 10 lõike 1 punktid a, c ja g ning artiklid 13 ja 14 — Tubakatoodete valmistamine, esitlemine ja müük — Kehtivus — Õiguslik alus — ELTL artikkel 114 — Proportsionaalsuse põhimõte — Subsidiiaarsuse põhimõte — Liidu põhiõigused — Sõnavabadus — Euroopa Liidu põhiõiguste harta — Artikkel 11

Kohtuasjas C-547/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division'i (Administrative Court) (kõrgem kohus (Inglismaa ja Wales), kuningliku kohtu osakond (halduskohus)), 7. novembri 2014. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. detsembril 2014, menetluses

**The Queen,**

nõude alusel, mille esitasid:

**Philip Morris Brands SARL,**

**Philip Morris Ltd,**

**British American Tobacco UK Ltd,**

*versus*

**Secretary of State for Health,**

menetluses osalesid:

**Imperial Tobacco Ltd,**

**JT International SA,**

**Gallaher Ltd,**

**Tann UK Ltd,**

**Tannpapier GmbH,**

**V. Mane Fils,**

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

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

**Benkert UK Ltd,**

**Joh. Wilh. von Eicken GmbH,**

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: esimese koja president R. Silva de Lapuerta teise koja presidendi ülesannetes ning kohtunikud J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (ettekandja), C. Lycourgos ja J.-C. Bonichot,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikus menetluses ja 1. oktoobri 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Philip Morris Brands SARL ja Philip Morris Ltd, esindajad: M. Demetriou, QC, ja K. Nairn, QC, *barrister* D. Piccinin ning *barrister* J. Egerton-Peters,
- British American Tobacco UK Ltd, esindajad: N. Pleming, QC, *barrister* S. Ford ja *barrister* D. Scannell ning *advocaat* L. Van Den Hende, keda volitas *solicitor* A. Lidbetter,
- Imperial Tobacco Ltd, esindajad: D. Rose, QC, *barrister* B. Kennelly ja *barrister* J. Pobjoy, keda volitasid *solicitor* E. Sparrow ja *solicitor* J. Gale,
- JT International SA ja Gallaher Ltd, esindajad: J. MacLeod, QC, D. Anderson, QC, ja J. Flynn, QC, *barrister* V. Wakefield, keda volitasid *solicitor* A. Morfeý, *solicitor* T. Snelling ja *solicitor* T. Baidam,
- Tann UK ja Tannpapier GmbH, esindaja: *barrister* T. Johnston, keda volitas *solicitor* S. Singleton,
- V. Mane Fils, esindajad: M. Chamberlain, QC, ja *barrister* Z. Al-Rikabi, keda volitasid *solicitor* P. Wareham ja *solicitor* J. Robinson,
- Deutsche Benkert GmbH & Co. KG ja Benkert UK Ltd, esindajad: A. Henshaw, QC, ja D. Jowell, QC, keda volitasid *solicitor* M. Evans ja *solicitor* F. Liberatore,
- Joh. Wilh. von Eicken GmbH, esindajad: *barrister* A. Howard, keda volitasid *solicitor* A.-M. Irwin ja *solicitor* A. Rook,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: V. Kaye ja C. Brodie, keda abistasid M. Hoskins, QC ja I. Rogers, QC, *barrister* S. Abram ja *barrister* E. Metcalfe,
- Iirimaa, esindajad: J. Quaney ja A. Joyce, keda abistasid E. Barrington, SC, ja J. Cooke, SC, ning E. Carolan, BL,
- Prantsuse valitsus, esindajad: D. Colas ja R. Coesme,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas P. G. Marrone, *avvocato dello Stato*,
- Ungari valitsus, esindajad: Z. Fehér, G. Koós ja M. Bóra,

- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes ja A. Seiça Neves,
- Euroopa Parlament, esindajad: L. Visaggio, A. Tamás ja M. Sammut,
- Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: J. Herrmann ja O. Segnana ning M. Simm,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Van Hoof ja J. Tomkin ning C. Cattabriga,
- Norra Kuningriik, esindajad: K. Moen ja K. Kloster,

olles 23. detsembri 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (ELT L 127, lk 1) tõlgendamist ja mitme sätte õiguspärasust.
- 2 Taotlus on esitatud kahes kohtuvaidluses, mille üheks pooleks on esimeses vaidluses Philip Morris Brands SARL ja Philip Morris Ltd (edaspidi „PMI“) ning teises vaidluses British American Tobacco UK Ltd (edaspidi „BAT“), ja teiseks pooleks mõlemas vaidluses Secretary of State for Health (tervishoiuminister); vaidlused puudutavad Ühendkuningriigi poolt direktiivi 2014/40 ülevõtmise „kavatsuse ja/või kohustuse“ õiguspärasust.

### Õiguslik raamistik

#### *Maaailma Tervishoiuorganisatsiooni tubakatoodete tarbimise piiramist käsitlev raamkonventsioon*

- 3 21. mail 2003 Genfis alla kirjutatud Maaailma Tervishoiuorganisatsiooni tubakatoodete tarbimise piiramist käsitleva raamkonventsiooni (edaspidi „CCLAT“), mille pooled on nii Euroopa Liit kui selle liikmesriigid, preambuli kohaselt tunnistavad konventsiooni pooled esiteks, et „teaduslikult on ümberlükkamatult kinnitatud, et tubaka tarbimine ja tubakasuitsuga kokkupuude põhjustab surma, haigusi ja vaegurlust“ ja teiseks, „et sigaretid ja muud tubakat sisaldavad tooted on kõrgtehnoloogiliselt välja töötatud nii, et need tekitavad ja hoiavad sõltuvust, neist eralduv suits ja paljud neis sisalduvad ühendid on farmakoloogiliselt aktiivsed, toksilised, mutageensed ja kantserogeensed ning et tubakasõltuvus liigitatakse peamistes rahvusvahelistes haiguste klassifikatsioonides omaette haiguseks“. [siin ja edaspidi on raamkonventsiooni tsiteeritud mitteametlikus tõlkes]
- 4 CCLAT artikkel 7 „Hinnavälised meetmed tubakanõudluse vähendamiseks“ näeb ette:  
  
„[...] Konventsiooniosaline võtab tõhusaid haldusmeetmeid või rakendab seadusandlikke, täidesaatvaid või muid abinõusid, mis on vajalikud tema kohustuste täitmiseks tulenevalt artiklitest 8–13, ning vajaduse korral teeb nende abinõude rakendamiseks teiste konventsiooniosalistega vahetult või pädevate rahvusvaheliste asutuste kaudu koostööd. Konventsiooniosaliste konverents esitab asjakohased suunised nende artiklite kohaldamiseks.“

5 CCLAT artikkel 9 „Tubakatoodete koostise reguleerimine“ näeb ette:

„Konventsiooniosaliste konverents, konsulteerides pädevate rahvusvaheliste organitega, teeb ettepaneku koostada juhendid tubakatoodete koostise ja suitsetamisel eralduvate heitmete teimimise, mõõtmise ja reguleerimise kohta. Konventsiooniosaline, kes on saanud pädeva riigiasutuse kinnituse, võtab tõhusaid haldusmeetmeid või rakendab seadusandlikke või muid abinõusid niisuguseks teimimiseks, mõõtmiseks ja reguleerimiseks.“

6 CCLAT artikkel 11 „Tubakatoodete pakendamine ja märgistamine“ sätestab:

„1. [CCLAT] jõustumisest alates kolme aasta jooksul võtab konventsiooniosaline kooskõlas oma seadusega tõhusaid meetmeid, millega tagada, et:

- a) tubakatoodete pakendamine ja märgistamine ei edenda tubakatoodete müüki vahenditega, mis on valelikud, eksitavad, petlikud või loovad väära mulje tooteomaduste, tervisemõjude, ohtude või suitsetamisel eralduvate heitmete ohu kohta; niisugused vahendid on sõna, kirjeldus, kaubamärk, kujutis või muu märk, mis otse või kaudselt loob väära mulje, et üks tubakatoode on ohutum kui teised. Eksitavad on näiteks järgmised sõnad või sõnaühendid: vähene tõrvasisaldus, lahja, ülilahja või mahe;
- b) tubakatoote müügi pakend, välispakend ja märgistus kannab hoiatust, mis kirjeldab tubaka kasutamise ohtlikke mõjusid, ning võib sisaldada teisi asjakohaseid sõnumeid. Need hoiatused ja sõnumid

[...]

- iii) on suured, selged, nähtavad ja loetavad;
- iv) peaksid moodustama vähemalt 50% pakendi esipinnast, kuid mitte mingil juhul alla 30% pakendi esipinnast;
- v) võivad olla esitatud pildi või piktogrammiga või neid sisaldada“.

7 Maailma Tervishoiuorganisatsiooni tubakatoodete tarbimise piiramist käsitleva raamkonventsiooni artiklite 9 ja 10 osaliste rakendussuuniste (edaspidi „CCLAT artiklite 9 ja 10 osalised rakendussuuniste“) punkt 1.1 näeb ette, et konventsiooniosalisi „julgustatakse [...] kohaldama meetmeid, mis lähevad kaugemale nendes suunistes ettenähtust“. [Siin ja edaspidi on nimetatud osalisi rakendussuunisteid tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

8 Nende osaliste rakendussuuniste punkt 3.1.2 „Koostisosad (reglementatsioon)“ kirjeldab meetmeid, mida konventsiooniosalised võiksid võtta koostisosade reglementeerimiseks, märkides järgmist:

„3.1.2.1 Üldnõuded Koostisosade reglementatsioon, mille eesmärk on vähendada tubakatoodete atraktiivsust, võib kaasa aidata suitsetamise leviku ja sõltuvuse vähendamisele nii uute kui ka pikaaegsete tarbijate hulgas [...]

### 3.1.2.2 Tubakatooted

i) Maitse parandamiseks kasutatavad koostisosad Tubakasuitsu mörkjast maitse ja ärritav laad on oluline takistus suitsu proovimisel ja tarbimise hakkamisel. Tubakatööstuse koostatud dokumendid näitavad, et tehtud on suuri jõupingutusi nende ebameeldivate külgede vähendamiseks. Suitsu mörkjast maitset on võimalik vähendada mitut moodi, näiteks lisades erinevaid koostisosi, neutraliseerides aineid, millel on teadaolevalt ärritav mõju, tasakaalustades ärritust muude meeltele meeldivalt mõjuvate teguritega või muutes tubakatoodete heitmete keemilisi omadusi teatud toimeainete lisamise või eemaldamise teel. [...] Varjates tubakasuitsu mörkjast maitset aroomidega, aitame me kaasa

suitsetamise edendamisele ja jätkamisele. Kasutatavad maitseparandusained on näiteks bensaldehüüd, etüülmaltool, mentool ja vanilje. Tubakatoodete maitse parandamiseks saab kasutada ka vürtse ja taimeekstrakte, näiteks kaneeli, ingverit ja piparmünti. Soovitus Konventsiooniosalised peaksid reguleerima kas piirangute või keeldude abil niisuguste ainete kasutamise, mis võivad tubakatoodete maitset parandada. [...]"

- 9 Maailma Tervishoiuorganisatsiooni tubakatoodete tarbimise piiramist käsitleva raamkonventsiooni artikli 11 (tubakatoodete pakendamine ja märgistamine) rakendussuuniste (edaspidi „CCLAT artikli 11 rakendussuunist“) punktis 7 on märgitud:

„Hästi koostatud terviseohu hoiatused ja sõnumid on osa meetmete kogumist, mille abil antakse tõhusalt teada terviseohtudest ja vähendatakse tubakatarbimist. Faktid näitavad, et terviseohu hoiatuste ja sõnumite tõhusus suureneb, kui need on rohkem nähtavad. Võrreldes väikeste hoiatustega, mis on esitatud vaid teksti kujul, on pilte sisaldavad suuremad hoiatused märgatavamad, need annavad paremini edasi teavet terviseriskide kohta, neil on suurem emotsionaalne mõju ja need panevad tubakatarbijat rohkem oma tarbimist vähendama või sellele lõppu tegema. Teiseks on suurem võimalus, et pilte sisaldavate suuremate hoiatuste tõhusus on pikaajalisem ning need on eriti tõhusad selleks, et terviseohuhoiatused teada anda väheteadlikele isikutele, lastele ja noortele. Muude tõhusust parandavate tegurite seas on ka see, kui terviseohu hoiatused ja sõnumid paigutada paki peamiste pindadele ja nende ülaossa, kui kasutada must-valge trüki asemel muid värve, kui teha kohustuslikuks korruga mitme terviseohu hoiatuse ja sõnumi kasutamine ja perioodiliselt nende ülevaatamine.“

- 10 Nende rakendussuuniste punkt 12 „Mõõtmed“ näeb ette:

„[CCLAT] artikli 11.1 [punkti b alapunkt iv] näeb ette, et terviseohu hoiatused ja sõnumid peaksid moodustama tubakatoodete eri vormis pakenditel ja märgistustel vähemalt 50% pakendi peamistest pindadest, kuid mitte mingil juhul alla 30%. Kuna on teada, et mida suuremad on terviseohu hoiatused ja muud sõnumid, seda tõhusamad nad on, tuleks konventsiooniosalistel uurida võimalust kasutada terviseohu hoiatusi ja sõnumeid, mis katavad rohkem kui 50% pakendi peamistest pindadest ja proovida saavutada see, et need kataksid võimalikult suure osa peamistest pindadest. Nende terviseohu hoiatuste ja sõnumite tekst peaks olema trükitud paksus kirjas, suurusega, mida on piisavalt lihtne lugeda ning kirjastiilis ja värvis või värvides, mis tagab nende parima nähtavuse ja loetavuse.“

*Direktiiv 2014/40*

- 11 Direktiiv 2014/40 sisaldab muu hulgas järgmisi põhjendusi:

„(7) Liidu tasandi seadusandlikud meetmed on vajalikud [...] selleks, et rakendada [CCLAT-d], mille sätted on liidule ja selle liikmesriikidele siduvad. Eelkõige on olulised [CCLAT] sätted, mis käsitlevad tubakatoodete koostise reguleerimist, tubakatoodete koostise avalikustamise reguleerimist, tubakatoodete pakendamist ja märgistamist, reklaami ja ebaseaduslikku tubakatoodete äri. [CCLAT] osalised, sealhulgas liit ja selle liikmesriigid, võtsid mitmel konverentsil ühehäälselt vastu rakendussuunist [CCLAT] sätete rakendamiseks.

[...]

(15) Tubakatoodete koostisosade reguleerimise suhtes ühtlustatud lähenemisviisi puudumine mõjutab negatiivselt siseturu tõrgeteta toimimist ja kaupade vaba liikumist liidus. Mõned liikmesriigid on vastu võtnud õigusnorme või sõlminud tootmisharuga siduvaid lepinguid, millega lubatakse või keelatakse teatavad koostisosad. Seega on teatavate koostisosade kasutamine mõnes liikmesriigis reguleeritud, mõnes aga mitte. Liikmesriikidel on eri lähenemisviisid ka selle suhtes, kuidas reguleerida teatavate lisaainete kasutamist sigarettide filtrites või tubakasuitsule värvi andmiseks. Kui ühtlustamist ei toimu, muutuvad siseturu tõrgeteta toimimist takistavad asjaolud tulevastel

aastatel tõenäoliselt veelgi arvukamaks, võttes arvesse [CCLAT] rakendamist ja selle asjakohaseid suuniseid kogu liidus ning kogemusi, mis on saadud muudes õigussüsteemides liidust väljaspool. [CCLAT] suunistes, mis käsitlevad tubakatoodete koostise reguleerimist ja tubakatoodete koostise avalikustamise reguleerimist, kutsutakse eelkõige üles lõpetama selliste koostisosade kasutamine, mis parandavad maitset, jätavad mulje, et tubakatoodetel on tervisele kasulikke mõjusid, mille puhul arvatakse, et need muudavad kasutaja erksamaks või annavad jõudu, või millel on tootele värvust andvaid omadusi.

(16) Tõenäoliselt muutuvad erinevused selles, kuidas liikmesriigid tubakatooteid reguleerivad, veelgi suuremaks seetõttu, et turule jõuavad tubakast erineva maitse või lõhnaga tooted, mis võivad teha suitsetama hakkamise lihtsamaks või mõjutada tarbimisharjumusi. Vältida tuleks selliste meetmete kehtestamist, millega võetakse põhjendamatult kasutusele eri käsitlemisviisid erinevat tüüpi maitse- või lõhnaainega sigarettide suhtes. Suurema müüginahuga eristava maitse või lõhnaga tooted tuleks kaotada pikema ajavahemiku jooksul, et anda tarbijatele piisavalt aega minna üle teistsugustele toodetele.

(17) Eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete keelamine ei tähenda kõikide üksikute lisainete välistamist, kuid kohustab tootjat vähendama lisainete või lisainete kombinatsioonide kasutamist sel määral, et need ei annaks tubakatoodetele eristavat maitset või lõhna [...]

[...]

(22) Tubakatoodete märgistamise suhtes kehtestatud siseriiklikud õigusnormid erinevad endiselt, eelkõige selles osas, mis puutub pilti ja teksti sisaldavatesse terviseohu ühendhoiatustesse, teabesse suitsetamisest loobumise abiteenuste kohta ning reklaami tarbijapakendites ja tarbijapakenditel.

(23) Sellised erinevused võivad luua kaubandustõkkeid ja takistada tubakatoodete siseturu tõrgeteta toimimist, mistõttu tuleks kõnealused erinevused kõrvaldada. Peale selle võivad tarbijad mõnes liikmesriigis olla tubakatoodete kasutamisega seonduvatest terviseriskidest paremini informeeritud kui tarbijad teistes liikmesriikides. Kui liidu tasandil lisameetmeid ei võeta, on tõenäoline, et praegused erinevused suurenevad tulevastel aastatel veelgi.

(24) Märgistamist käsitlevate õigusnormide kohandamine on vajalik ka selleks, et viia liidu tasandil kohaldatavad eeskirjad kooskõlla rahvusvahelisel tasandil toimunud arenguga. Näiteks [CCLAT] tubakatoodete pakendamist ja märgistamist käsitlevates suunistes soovitatakse kasutada suuri pilthoiatusi pakendi mõlemal peamil nähtaval pinnal, esitada kohustuslik teave suitsetamisest loobumise kohta ja kehtestada eksitavat teavet käsitlevad ranged eeskirjad [...]

(25) Märgistamist käsitlevaid õigusnorme tuleks kohandada ka vastavalt uutele teaduslikele tõenditele. Näiteks tõrva, nikotiini või süsinikmonooksiidi eraldumise koguse märkimine sigarettide tarbijapakendidele on osutunud eksitavaks, sest tarbijatele jääb mulje, et teatavad sigarettid on muudest sigarettidest vähem kahjulikud. Tõendid osutavad ka sellele, et suuremõõtmelised terviseohu ühendhoiatused, mis koosnevad teksthoiatusest ja sellele vastavast värvifotost, on mõjusamad kui ainult teksthoiatused. Seetõttu tuleks terviseohu ühendhoiatused teha kogu liidus kohustuslikeks ja need peaksid katma tarbijapakendi pinnast olulise ja nähtava osa. Tuleks kehtestada kõikide terviseohu hoiatuste minimaalsed mõõtmed, et tagada nende nähtavus ja mõjus.

[...]

(27) Tubakatooted või nende pakendid võivad eksitada tarbijaid, eelkõige noori, kellel jääb mulje, nagu oleks toode vähem kahjulik. Selline mõju on teatavatel väljenditel, nagu „vähese tõrvasisaldusega“ (low-tar), „lahja“ (light), „eriti lahja“ (ultra-light), „mahe“ (mild), „looduslik“ (natural),

„orgaaniline“ (organic), „lisaaineteta“ (without additives), „maitse- ja lõhnaaineteta“ (without flavours), „peenikesed“ (slim), ning nimetustel, piltidel, kujutistel või muude märkidel. Muude eksitavate elementide hulka kuulub muu hulgas lisatud materjal, nagu mis tahes kleebised, lahtikraabitavad elemendid ja ümbrised või elemendid, mis matkivad tubakatoote enda kuju. Teatavad pakendid ja tubakatooted võivad samuti tarbijaid eksitada, lubades avaldada mõju kaalu kaotamisele, seksuaalsele külgetõmbavusele, sotsiaalsele staatusele, ühiskondlikule elule või sellistele omadustele nagu naiselikkus, mehelikkus või elegants. Samuti võivad sigarettide suurus ja välimus olla eksitavad ja luua mulje, et need on vähem kahjulikud [...]

- (28) Selleks et tagada terviseohu hoiatuste terviklikkus ja nähtavus ning maksimeerida nende mõju, tuleks kehtestada õigusnormid, mis käsitlevad nii terviseohu hoiatuste mõõtmeid kui ka tubakatoodete tarbijapakendi välimuse teatavaid aspekte, sealhulgas tarbijapakendi kuju ja avamise viisi [...] Liikmesriikides kehtivad tarbijapakendis olevate sigarettide minimaalse arvu kohta erinevad eeskirjad. Need eeskirjad tuleks ühtlustada, et tagada asjaomaste toodete vaba liikumine.

[...]

- (33) Tubakatoodete piiriülene kaugmüük võib hõlbustada juurdepääsu käesolevale direktiivile mittevastavatele tubakatoodetele. Samuti suureneb oht, et noortel on tubakatoodetele juurdepääs. Sellest tulenevalt eksisteerib oht, et tubaka tarbimist piiravate õigusaktide mõju väheneb. Seetõttu peaks liikmesriikidel olema võimalik keelata piiriülene kaugmüük. Kui piiriülene kaugmüük keelatud ei ole, on käesoleva direktiivi sätete tõhususe tagamiseks asjakohased ühtsed eeskirjad sellise müügi tegelevate jaemüügiettevõtete registreerimiseks [...]

[...]

- (48) Lisaks ei ühtlusta käesolev direktiiv eeskirju tubakasuitsust vaba keskkonna [...] kohta [...] Liikmesriigid võivad selliseid küsimusi oma jurisdiktsiooni piires vabalt reguleerida ja neid julgustatakse seda tegema.

[...]

- (53) Tubaka- ja seonduvad tooted, mis on käesoleva direktiiviga kooskõlas, peaksid kaupade vabast liikumisest kasu saama. Siiski peaks selle direktiiviga saavutatud erinevate ühtlustamisastmete tõttu jääma liikmesriikidele teatavatel tingimustel võimalus kehtestada teatavatel puhkudel täiendavaid nõudeid rahvatervise kaitseks. See kehtib tubakatoodete esitlemise ja pakendite kohta, sealhulgas värvide kohta, mis ei ole terviseohu hoiatused, mille kohta käesolev direktiiv annab esmased ühised põhieskirjad. Sellest lähtuvalt võivad liikmesriigid näiteks kehtestada õigusnorme, millega nähakse ette tubakatoodete pakendite täiendav standardimine, tingimusel et sellised sätted on kooskõlas ELi toimimise lepinguga ja WTO kohustustega ega mõjuta käesoleva direktiivi täielikku kohaldamist.

- (54) Samuti peaks selleks, et võtta arvesse võimalikku turu arengut tulevikus, olema liikmesriikidel lubatud keelustada teatud tubaka- või seonduvate toodete kategooriad, kui selline vajadus tuleneb asjaomase liikmesriigi eripärast ja need sätted on rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt põhjendatud, võttes arvesse käesoleva direktiiviga saavutatud kõrgel tasemel kaitset. Liikmesriigid peaksid rangemad siseriiklikud sätted komisjonile teatavaks tegema.

- (55) Liikmesriigile peaks jääma õigus säilitada või kehtestada siseriiklikke õigusnorme kõigi tema turule viidud toodete puhul selliste aspektide suhtes, mida käesoleva direktiiviga ei reguleerita, tingimusel et kõnealused õigusnormid on kooskõlas ELi toimimise lepinguga ega kahjusta käesoleva direktiivi täielikku rakendamist [...]

[...]

(60) Kuna käesoleva direktiivi eesmärke, nimelt ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnorme, mis käsitlevad tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki, ei suuda liikmesriigid piisavalt saavutada, küll aga saab neid nende ulatuse ja mõju tõttu paremini saavutada liidu tasemel, võib liit võtta meetmeid kooskõlas ELi lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Kõnealusel artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev direktiiv nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.“

12 Direktiivi 2014/40 artiklis 1 „Reguleerimise“ on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnorme, mis käsitlevad:

- a) tubakatoodete koostisosi ja neist eralduvaid aineid ning asjaomaseid teatamiskohustusi, sealhulgas sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalset kogust;
- b) tubakatoodete märgistamise ja pakendamise, sealhulgas tarbijapakenditele ja igale välispakendile kantavate terviseohu hoiatuste, aga ka tubakatoodetele kohaldatavate jälgitavus tunnuste ja turvaelementide teatavaid aspekte, et tagada kooskõla käesoleva direktiiviga;
- c) keeldu viia turule suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakat;
- d) tubakatoodete piiriülest kaugmüüki;
- e) uudsetest tubakatoodetest teatamise kohustust;
- f) teatavate tubakatoodetega seonduvate toodete, nimelt elektrooniliste sigarettide ja täitepakendite ning taimsete suitsetatavate toodete turuleviimist ja märgistamist,

et hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks, ja täita [CCLAT] kohaseid liidu kohustusi.“

13 Vastavalt selle direktiivi artikli 2 „Mõisted“ punktidele 24 ja 25 on „maitse- ja lõhnaaine“ „lisaained, mis annavad tootele lõhna ja/või maitse“, ning „eristav maitse või lõhn“ on „selgelt tuntav lõhn või maitse, välja arvatud tubaka lõhn või maitse, mille annab lisaaaine või lisaainete kombinatsioon (sealhulgas, kuid mitte ainult puuviljad, vürtsid, taimed, alkohol, magusained, mentool, vanilje jne), mis on äratuntav enne tubakatoote tarbimist või tarbimise ajal“.

14 Nimetatud direktiivi artikkel 7 „Koostisosi käsitlevad õigusnormid“ näeb ette:

„1. Liikmesriigid keelavad turule viia tubakatooteid, millel on eristav maitse või lõhn.

[...]

7. Liikmesriigid keelavad selliste tubakatoodete turuleviimise, mis sisaldavad maitse- ja lõhnaaineid oma koostisosades, nagu filtrites, paberis, pakendis, kapslites, või mis tahes tehniliste lahenduste kasutamise, mis võimaldavad muuta asjaomase tubakatoote maitset või lõhna või suitsu intensiivsust. Filtrid, paberid ja kapslid ei tohi sisaldada tubakat või nikotiini.

[...]

14. Eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete puhul, mille müügiimaht liidus on 3% või üle selle konkreetses tootekategoorias, kohaldatakse käesoleva artikli sätteid alates 20. maist 2020.“



15 Direktiivi 2014/40 II jaotise II peatüki „Märgistamine ja pakendamine“ sätted sisaldavad muu hulgas norme terviseohu hoiatuste kohta, mis tuleb märgistustele ja tarbijapakenditele kanda, tubakatoodete esitlemise kohta, tarbijapakendite kujunduse ja sisu ning nende toodete jälgimise kohta ning ka turvaelementide kohta, mis nendele toodetele tuleb kanda.

16 Täpsemalt näeb selle direktiivi artikli 8 „Üldsätted“ lõige 3 ette:

„Liikmesriigid tagavad, et turuleviidavate tubakatoodete tarbijapakendil ja igal välispakendil esitatavad terviseohu hoiatused on trükitud nii, et neid ei ole võimalik eemaldada ega kustutada ja et need on täielikult nähtavad ega ole muul viisil varjatud või poolitatud maksumärgi, hinnasildi, turvaelemendi, pakkematerjali, ümbrise, kasti või muu esemega. Muude tubakatoodete kui sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka tarbijapakenditel võib terviseohu hoiatused kinnitada kleebiste abil, tingimusel et nimetatud kleebiseid ei ole võimalik eemaldada. Terviseohu hoiatused jäävad muu kui kaaneklapiga tarbijapakendi avamisel puutumata, samal ajal kui kaaneklapiga pakendi avamisel võivad terviseohu hoiatused jaguneda kaheks, kuid ainult nii, et pakendi avamisel säilib teksti, fotode ja suitsetamisest loobumist käsitleva teabe graafiline terviklikkus ja nähtavus.“

17 Direktiivi 2014/40 artikkel 9 „Suitsetatava tubakatoote üldhoiatus ja lisateave“ näeb ette:

„1. Suitsetatava tubakatoote igale tarbijapakendile ja igale välispakendile kantakse üks järgmistest üldhoiatustest:

„Suitsetamine tapab – loobu kohe“

või

„Suitsetamine tapab“.

Liikmesriigid otsustavad, kumba esimeses lõigus osutatud üldhoiatust nad kasutavad.

2. Suitsetatava tubakatoote igale tarbijapakendile ja igale välispakendile kantakse järgmine lisateave:

„Tubakasuits sisaldab üle 70 teadaolevalt vähki tekitava aine.“

3. Sigaretipakendil ja isevalmistatavate sigarettide tubaka risttahukakujulistel pakenditel paigutatakse üldhoiatus tarbijapakendi külgmise pinna alumisele osale ja lisateave teise külgmise pinna alumisele osale. Nende terviseohu hoiatuste laius peab olema vähemalt 20 mm.

Liigendklapiga toetatud pakendite puhul, mille külgmise pind pakendi avamisel kaheks jaguneb, paigutatakse üldhoiatus ja lisateave tervikuna suuremale jagunenud pindadest. Üldhoiatus paigutatakse ka ülemise pinna sisepoolele, mis on nähtav, kui pakend on avatud.

Seda liiki pakendi külgmise pinna kõrgus peab olema vähemalt 16 mm.

Isevalmistatavate sigarettide tubaka taskute puhul paigutatakse üldhoiatus ja lisateave pindadele, mis tagavad terviseohu hoiatuste täieliku nähtavuse. Isevalmistatavate sigarettide tubaka silindrikujulistel pakenditel paigutatakse üldhoiatus kaane välispinnale ja lisateave kaane sisepinnale.

Nii üldhoiatus kui ka lisateave peavad katma 50% pinnast, millele need on trükitud.

[...]

18 Selle direktiivi artikkel 10 „Suitsetatava tubakatoote terviseohu ühendhoiatused“ sätestab:

„1. Suitsetatava tubakatoote igale tarbijapakendile ja igale välispakendile kantakse terviseohu ühendhoiatused. Terviseohu ühendhoiatused:

a) koosnevad I lisas loetletud teksthoiatusest ja vastavast värvifotost, mis on esitatud pildikogus II lisas;

[...]

c) katavad 65% tarbijapakendi ja iga välispakendi nii eesmisest kui ka tagumisest välispinnast. Silindrikujulistel pakenditel esitatakse kaks terviseohu ühendhoiatust, mis on teineteisest võrdsel kaugusel, ning kumbki terviseohu hoiatus katab 65% vastavast kumerast pinnast;

[...]

g) on sigarettide tarbijapakendite puhul järgmiste mõõtmetega:

- i) kõrgus: vähemalt 44 mm;
- ii) laius: vähemalt 52 mm.

[...]“

19 Nimetatud direktiivi artikkel 13 „Toote esitlemine“ näeb ette:

„1. Tarbijapakendil, igal välispakendil ja tubakatootel endal olev märgistus ei tohi sisaldada ühtegi sellist elementi ega omadust, mis:

a) reklaamib tubakatoode või soodustab selle tarbimist, luues väär mulje tooteomaduste, terviseomajade, riskide või eralduvate ainete kohta; märgistus ei tohi sisaldada mingit teavet tubakatoote nikotiini-, tõrva- või süsinikmonooksiidi sisalduse kohta;

b) loob mulje, et teatav tubakatoode on vähem kahjulik kui muud tubakatooted või seab eesmärgiks vähendada suitsu teatud kahjulike koostisosade mõju või et sel on ergutav, jõudu andev, raviv, noorendav, looduslik või orgaaniline omadus või muu positiivne mõju tervisele või elustiilile;

c) osutab maitsele, lõhnale, mis tahes maitse- ja lõhnaainetele või muudele lisaainetele või nende puudumisele;

d) sarnaneb toidukauba või kosmeetikatootega;

e) loob mulje, et teatav tubakatoode on parema biolagunduvusega või sellel on muid keskkonnavalaseid eeliseid.

2. Tarbijapakendil ja ühelgi välispakendil ei tohi vihjata majanduslikule kasule ning seal ei tohi olla trükitud kuponge, millega pakutakse allahindlust, tasuta jagamist, kaks-ühe-hinna-eest- ja muid selliseid soodustusi.

3. Lõigete 1 ja 2 kohaselt keelatud elemendid ja omadused võivad muu hulgas olla tekst, sümbolid, nimed, kaubamärgid, kaudsed või otsesed märgid, kuid ei piirdu sellega.“

20 Sama direktiivi artikkel 14 „Tarbijapakendite välimus ja sisu“ näeb ette:

„1. Sigarettide tarbijapakend peab olema risttahukakujuline. Isevalmistatavate sigarettide tubaka tarbijapakend peab olema risttahuka- või silindrikujuline või taskukujuline. Sigarettide tarbijapakendis peab olema vähemalt 20 sigaretti. Isevalmistatavate sigarettide tubaka tarbijapakendis peab olema vähemalt 30 grammi tubakat.

2. Sigarettide tarbijapakend võib olla kartongist või pehmest materjalist ning selle avamisvõimalus ei tohi olla selline, mida saab pärast esimest avamist korduvalt sulgeda või kinni kleepida, välja arvatud kaaneklappi ja liigendklapiga toetatud pakendi puhul. Kaaneklappi ja liigendklapiga avaneva pakendi puhul jääb liigendpind tarbijapakendi tagaküljele.“

21 Direktiivi 2014/40 artikkel 18 „Tubakatoodete piiriülene kaugmüük“ sätestab:

„1. Liikmesriigid võivad keelata tubakatoodete piiriülse kaugmüügi tarbijatele. Sellise müügi vältimiseks teevad liikmesriigid koostööd. Tubakatoodete kaugmüügiga tegelevatel jaemüügiettevõtetal ei ole lubatud varustada tarbijaid liikmesriikides, kus selline müük on keelatud. Liikmesriigid, kes sellist müüki ei keela, kohustavad liidus asuvatele tarbijatele suunatud tubakatoodete kaugmüügiga tegeleda kavatsemaid jaemüügiettevõtteid registreerima oma tegevuse liikmesriigis, kus jaemüügiettevõtte asub, ning liikmesriigis, kus asub tegelik või võimalik tarbija [...]

[...]

3. Kui seda on vaja kooskõla tagamiseks ja jõustamise hõlbustamiseks, võib sihtliikmesriik nõuda, et jaemüügiettevõtte nimetab füüsilise isiku, kes vastutab tubakatoodete turustamiseelse kontrollimise eest ja samuti selle eest, et tarbijani jõudvad tubakatooted vastavad käesoleva direktiivi kohaselt sihtliikmesriigis vastu võetud siseriiklikele õigusnormidele.

[...]“

22 Selle direktiivi artikkel 24 „Vaba liikumine“ sätestab:

„1. Liikmesriigid ei või käesoleva direktiiviga reguleeritud aspektidega seotud kaalutlustel ning tingimusel, et käesoleva artikli lõigetest 2 ja 3 ei tulene teisiti, keelata või piirata selliste tubaka- või seonduvate toodete turule viimist, mis on kooskõlas käesoleva direktiiviga.

2. Käesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriigi õigust säilitada või kehtestada lisanõuded, mis on kohaldatavad kõikide tema turule viidavate toodete suhtes seoses tubakatoodete pakendite standardimisega, kui see on rahvatervise seisukohast põhjendatud, võttes arvesse käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset. Sellised meetmed peavad olema proportsionaalsed ega tohi olla suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud. Nendest meetmetest tuleb komisjonile teatada ja põhjendada nende säilitamist või kehtestamist.

3. Liikmesriik võib samuti keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria, kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast ja need sätted on rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt põhjendatud, võttes arvesse käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset. Sellistest siseriiklikest õigusnormidest tuleb komisjonile teatada ja esitada põhjendused nende kehtestamiseks. Komisjonil on alates käesoleva lõike kohase teate saamisest aega kuus kuud siseriiklikud õigusnormid heaks kiita või tagasi lükata, olles käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset arvesse võttes kindlaks teinud, kas õigusnormid on põhjendatud, vajalikud ja nende eesmärgiga proportsionaalsed ega ole suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud. Kui komisjon ei ole kuue kuu jooksul otsust teinud, loetakse siseriiklikud õigusnormid vastuvõetuks.“

- 23 Direktiivi 2014/40 artikli 28 „Aruanne“ lõike 2 punktis a täpsustatakse, et komisjon märgib selle direktiivi rakendamise kohta koostatavas aruandes ära muu hulgas „kogemused, mis on saadud seoses käesoleva direktiiviga hõlmamata pakendi pindade kujundusega, võttes arvesse liikmesriikides ja rahvusvahelisel tasandil ning õigus-, majandus- ja teadusvaldkonnas toimunud arengut“.
- 24 Vastavalt selle direktiivi artiklile 29 tuleb liikmesriikidel direktiivis kehtestatud õigusnormid siseriiklikku õigusesse üle võtta hiljemalt 20. maiks 2016 ja need peavad jõustuma alates sellest kuupäevast.

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 25 PMI ja BAT esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtule hagi, milles nad palusid kontrollida (*judicial review*), kas Ühendkuningriigi valitsuse „kavatsus ja/või kohustus“ võtta direktiiv 2014/40 siseriiklikku õigusesse üle on õiguspärane.
- 26 Nad väidavad, et see direktiiv on tervikuna või osaliselt õigusvastane, sest see on vastuolus ELTL artiklitega 114, 290 ja 291, proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõttega ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 11.
- 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et põhikohtuasja hagejate esitatud argumendid „võivad mõistlikult anda arutlusainet“.
- 28 Neil asjaoludel otsustas High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (kõrgem kohus (Inglismaa ja Wales), kuningliku kohtu osakond (halduskohus)) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiiv 2014/40 on täielikult või osaliselt õigusvastane seetõttu, et ELTL artikkel 114 ei ole sobiv õiguslik alus? Täpsemalt:
- a) Seoses direktiivi 2014/40 artikli 24 lõikega 2:
    - i) millises ulatuses lubab kõnealune säte korrektsel tõlgendamisel kehtestada liikmesriikidel rangemad eeskirjad valdkondades, mis puudutavad tubakatoodete pakendite „standardimist“, ja
    - ii) kas artikli 24 lõige 2 on sellist tõlgendamist arvestades õigusvastane, kuna ELTL artikkel 114 ei ole sobiv õiguslik alus?
  - b) Kas direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3, mis lubab liikmesriikidel keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria, kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast, on õigusvastane, kuna ELTL artikkel 114 ei ole sobiv õiguslik alus?
  - c) Kas järgmised sätted on õigusvastased, kuna ELTL artikkel 114 ei ole sobiv õiguslik alus:
    - i) direktiivi II jaotise II peatüki sätted, mis käsitlevad märgistamist ja pakendamist;
    - ii) direktiivi 2014/40 artikkel 7 osas, milles see säte keelustab mentoolisigaretid ja eristava maitse või lõhnaga tubakatooted;
    - iii) direktiivi 2014/40 artikkel 18, mis lubab liikmesriikidel keelustada tubakatoodete piiriülese kaugmüügi; ja
    - iv) direktiivi 2014/40 artikli 3 lõike 4 ja artikli 4 lõike 5, millega on komisjonile delegeeritud volitused seoses eralduvate ainete kogustega?
2. Seoses direktiivi 2014/40 artikliga 13:
- a) kas korrektsel tõlgendamisel keelab see säte esitada toote pakendil tubakatoodete kohta tõeseid väiteid, mis tarbijat ei eksita, ja
  - b) kui vastus on jaatav, siis kas see säte on õigusvastane seetõttu, et see rikub proportsionaalsuse põhimõtet ja/või põhiõiguste harta artiklit 11?

3. Kas mõni järgmistest direktiivi sätetest või kõik järgmised sätted on õigusvastased seetõttu, et need rikuvad proportsionaalsuse põhimõtet:
  - a) artikli 7 lõiked 1 ja 7 osas, milles need keelustavad mentooli kui eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turule laskmise ja selliste tubakatoodete turule laskmise, mille koostisosad sisaldavad maitse- ja lõhnaaineid;
  - b) artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõige 3, artikli 10 lõike 1 punkt g ja artikkel 14 osas, milles need esitavad pakendite standardimisele erinevaid nõudeid; ja
  - c) artikli 10 lõike 1 punktid a ja c osas, milles need näevad ette, et terviseohu ühendhoiatused katavad 65% tarbijapakendi ja iga välispakendi nii eesmisest kui ka tagumisest välispinnast?
4. Kas mõni järgmistest direktiivi 2014/40 sätetest või kõik järgmised sätted on õigusvastased seetõttu, et need rikuvad ELTL artiklit 290:
  - a) artikli 3 lõiked 2 ja 4, mis käsitlevad eralduvate ainete maksimaalseid koguseid;
  - b) artikli 4 lõige 5, mis käsitleb eralduvate ainete mõõtmismeetodeid;
  - c) artikli 7 lõiked 5, 11 ja 12, mis reguleerivad koostisaineid;
  - d) artikli 9 lõige 5, artikli 10 lõike 1 punkt f ja lõige 3, artikli 11 lõige 6, artikli 12 lõige 3 ja artikli 20 lõige 12, mis käsitlevad terviseohu hoiatusi;
  - e) artikli 20 lõige 11, mis käsitleb elektrooniliste sigarettide või täitepakendite keeldu; ja/või
  - f) artikli 15 lõige 12, mis käsitleb andmehalduslepinguid?
5. Kas direktiivi 2014/40 artikli 3 lõige 4 ja artikli 4 lõige 5 on õigusvastased, kuna need rikuvad õiguskindluse põhimõtet ja/või delegeerivad volitused lubamatul viisil välistele asutustele, mille suhtes ei kehti liidu õiguses nõutud menetlustagatised?
6. Kas mõni järgmistest direktiivi 2014/40 sätetest või kõik järgmised sätted on õigusvastased seetõttu, et need rikuvad ELTL artiklit 291:
  - a) artikli 6 lõige 1, mis käsitleb teatamiskohustusi;
  - b) artikli 7 lõiked 2–4 ja 10, mis käsitlevad rakendusakte tubakatoodete keelustamise kohta teatavatel juhtudel, ja/või
  - c) artikli 9 lõige 6 ja artikli 10 lõige 4, mis käsitlevad terviseohu hoiatusi?
7. Kas direktiiv 2014/40 ja eelkõige selle artikkel 7, artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõige 3, artikli 10 lõike 1 punkt g, artikkel 13 ja artikkel 14 on õigusvastased seetõttu, et need ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega?“

### Eelotsuse küsimuste analüüs

#### *Vastuvõetavus*

- 29 Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjon on seisukohal, et eelotsusetaotlus on tervikuna või osaliselt vastuvõetamatu.

#### Eelotsusetaotluse tervikuna vastuvõetavus

- 30 Eelotsusetaotlus on väidetavalt tervikuna vastuvõetamatu põhjusel, et esiteks puudub tegelik vaidlus poolte vahel ja teiseks tuleb hagi, milles palutakse kontrollida („judicial review“), kas Ühendkuningriigi valitsuse „kavatsus ja/või kohustus“ võtta teatud direktiiv siseriiklikku õigusesse üle on õiguspärane, käsitada vahendina, mille abil tahetakse mööda minna EL toimimise lepingus sätestatud hagide süsteemist.

- 31 Selles osas tuleb meelde tuletada, et ainult siseriiklikul kohtul, kelle lahendada on vaidlus ja kes vastutab langetatava kohtuotsuse eest, tuleb kohtuasja eripära arvestades hinnata nii eelotsuse vajalikkust oma otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult kui esitatud küsimused puudutavad liidu õigusnormi tõlgendust või kehtivust, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud otsuse tegema (kohtuotsus Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 24).
- 32 Sellest tulenevalt kehtib eeldus, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et küsimuses osutatud liidu õigusnormi tõlgendusel või kehtivuse kontrollimisel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (kohtuotsus Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25).
- 33 Mis puudutab esiteks põhikohtuasja vaidluse tegelikkust, siis tuleb märkida, et hagi, mille põhikohtuasja hagejad esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtule ja milles palutakse kontrollida (*judicial review*), kas Ühendkuningriigi valitsuse „kavatsus ja/või kohustus“ võtta direktiiv 2014/40 siseriiklikku õigusesse üle on õiguspärane, pidas eelotsusetaotluse esitanud kohus vastuvõetavaks, ehkki selle hagi esitamise päeval ei olnud selle direktiivi ülevõtmise tähtaeg möödunud ja kuigi ühtegi siseriiklikku meedet selle direktiivi ülevõtmiseks võetud ei olnud. Lisaks on põhikohtuasja hagejad ja tervishoiuminister eriarvamusel hagide põhjendatuse küsimuses. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtul on palutud see vaidlus lahendada, ei ole ilmne, et põhikohtuasja vaidlus ei ole tegelik (vt analoogia alusel kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 36 ja 38).
- 34 Mis puudutab teiseks argumenti, et hagi, milles palutakse kontrollida (*judicial review*), kas Ühendkuningriigi valitsuse „kavatsus ja/või kohustus“ võtta teatud direktiiv siseriiklikku õigusesse üle on õiguspärane, tuleb käsitada vahendina, mille abil tahetakse mööda minna EL toimimise lepingus sätestatud hagide süsteemist, siis tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohus on juba vastuvõetavaks tunnistanud mitu niisuguste hagide menetlemise raames esitatud eelotsusetaotlust, mis käsitlesid teise õiguse aktide kehtivust, muu hulgas kohtuasjades, milles tehti kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Intertanko jt (C-308/06, EU:C:2008:312) ning Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 35 Lisaks ei sõltu eraõiguslike isikute võimalus väita siseriiklikus kohtus, et liidu üldakt on kehtetu, sellest, kas mainitud üldakti osas on siseriikliku õiguse alusel juba tegelikult võetud rakendusmeetmeid. Piisab, kui siseriikliku kohtu menetluses on reaalne õigusvaidlus, mille käigus niisuguse akti kehtivuse küsimus kaudselt üles kerkib. See tingimus on aga põhikohtuasjas täidetud, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 33 (vt analoogia alusel kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 40 ning Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 29).
- 36 Eeltoodut arvestades ei saa eelotsusetaotlust pidada tervikuna vastuvõetamatuks.

Vastuvõetavus teatud eelotsuse küsimuste osas

- 37 Esiteks tuleb analüüsida teatavate eelotsuse küsimuste vastuvõetavust argumentide seisukohast, mille kohaselt on esimese küsimuse punktid a ja b ning punkti c alapunkt iii, mis puudutavad direktiivi 2014/40 artikli 18 ja artikli 24 lõigete 2 ja 3 tõlgendamist ja õiguspärasust, hüpoteetilised ja põhikohtuasja esemega mitte seotud.
- 38 Olgu märgitud, et need sätted on suunatud liikmesriikidele, lubades neil sisuliselt riigisisese õiguskorras kehtestada või hoida jõus teatud keelde või uusi nõudeid. Kuigi on küll tõsi, et need sätted näevad seega ette liikmesriikide õiguse, mitte kohustuse tegutseda, võivad need siiski oluliseks osutada

selle direktiivi ülevõtmiseks kehtestataivate siseriiklike meetmete vastuvõtmisel. Nimelt võib nende meetmete laad, sisu ja ulatus muutuda olenevalt selle direktiivi artikli 18 ja artikli 24 lõigete 2 ja 3 tõlgendusest ja kehtivusest.

- 39 Asjaolu, et eelotsusetaotluses ei märgita, et Ühendkuningriik kavatses tugineda nendele sätetele direktiivi 2014/40 ülevõtmisel oma riigisisesele õiguskorda, ei tähenda, et nende sätete tõlgendamise ja kehtivuse küsimused on täiesti hüpoteetilised. Nimelt otsus neid sätteid kasutada võib sõltuda lahendist põhikohtuasjas, mis käsitleb just nimelt Ühendkuningriigi kavatsust ja/või kohustust see direktiiv üle võtta.
- 40 Seega ei ole ilmne, et viidatud sätete tõlgendamise ja kehtivuse temaatika ei oma põhikohtuasja esemega mingit seost või et tõstatatud küsimused on hüpoteetilised.
- 41 Seega on esimese küsimuse punktid a ja b ning punkti c alapunkt iii vastuvõetavad.
- 42 Mis puudutab teiseks esimese küsimuse punkti c alapunkti iv ning neljanda kuni kuuenda küsimuse vastuvõetavust, siis tuleb märkida, et need seonduvad direktiivi 2014/40 artikli 3 lõigete 2 ja 4, artikli 4 lõike 5, artikli 6 lõike 1, artikli 7 lõigete 2–5 ja 10–12, artikli 9 lõigete 5 ja 6, artikli 10 lõike 1 punkti f, lõiked 3 ja 4, artikli 11 lõike 6, artikli 12 lõike 3, artikli 15 lõike 12 ja artikli 20 lõigete 11 ja 12 kehtivusega. Need sätted annavad komisjonile pädevuse võtta vastu erinevaid delegeeritud ja rakendusakte.
- 43 Tuleb aga märkida, et ükski viidatud sätetest ei ole suunatud liikmesriikidele. Seega ei ole need seotud selle direktiivi ülevõtmisega nende riigisisesele õiguskorda.
- 44 Lisaks ei ole väidetud, et nendest sätetest ühe või mitme kehtetus toob kaasa selle direktiivi teiste, ülevõtmisega seotud sätete kehtetuse.
- 45 Eeltoodud arvestades on ilmne, et esimese küsimuse punkti c alapunktil iv ning neljandal kuni kuuendal küsimusel ei ole mingit seost Ühendkuningriigi kavatsuse ja/või kohustusega võtta üle direktiiv 2014/40, mis on põhikohtuasja ese.
- 46 Järelikult tuleb esimese küsimuse punkti c alapunkt iv ning neljas kuni kuues küsimus vastuvõetamatuks tunnistada.
- 47 Kolmandaks tuleb seoses direktiivi 2014/40 artikli 7, artikli 8 lõike 3, artikli 9 lõike 3, artikli 10 lõike 1 punkti g, artikli 13 ja artikli 14 õiguspärasust käsitleva seitsmenda küsimuse vastuvõetavusega märkida, et lojaalsest koostööst, mille vaimus tuleb eelotsusemenetlust läbi viia, tuleneb, et siseriiklikul kohtul tuleb eelotsusetaotluses esitada need täpsed põhjused, miks ta peab liidu õiguse teatavate õigusnormide tõlgendamise või kehtivuse küsimustele antavat vastust vaidluse lahendamisel vajalikuks (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsused Bertini jt, 98/85, 162/85 ja 258/85, EU:C:1986:246, punkt 6; ABNA jt, C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, EU:C:2005:741, punkt 46, ning IATA ja ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 31).
- 48 Seetõttu on oluline, et siseriiklik kohus tooks eelkõige välja täpsed põhjused, mille tõttu ta on hakanud liidu õiguse teatavate õigusnormide kehtivuses kahtlema, ning esitaks kehtetuse alused, millega seetõttu tuleb tema arvates arvestada (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsused Greenpeace France jt, C-6/99, EU:C:2000:148, punkt 55, ja kohtumäärus Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, punkt 22). See nõue tuleneb ka Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punktist c.
- 49 Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et eelotsusetaotluses esitatud teave ei võimalda mitte üksnes Euroopa Kohtul tarvilikku vastust anda, vaid annab ka liikmesriikide valitsustele ja teistele huvitatud isikutele võimaluse esitada Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 23 alusel oma seisukohad. Euroopa Kohtul tuleb kontrollida, et see võimalus oleks tagatud, võttes arvesse,

et viidatud artikli alusel toimetatakse huvitatud isikutele kätte ainult eelotsusetaotlused koos tõlkega iga liikmesriigi ametlikku keelde, mitte aga siseriikliku kohtuasja toimikut, mille võib olla Euroopa Kohtule edastanud eelotsusetaotluse esitanud kohus (vt eelkõige kohtuotsused *Holdijk jt*, 141/81–143/81, EU:C:1982:122, punkt 6; *Lehtonen ja Castors Braine*, C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 23, ning kohtumäärus *Adiamix*, C-368/12, EU:C:2013:257, punkt 24).

- 50 Eeltoodust tuleneb esiteks, et eelotsusetaotluse menetlemisel analüüsib Euroopa Kohus liidu akti või selle teatud sätete kehtivust ainult eelotsusetaotluses esile toodud õigusvastasust käsitlevate argumentide alusel. Teiseks, kui märgitud ei ole täpseid põhjuseid, miks eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb selle akti või selle teatud sätete õiguspärasuses, on eelotsuse küsimused nende õiguspärasuse kohta vastuvõetamatud.
- 51 Käesolevas asjas ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus esitanud põhjuseid, miks ta otsustas seitsmendas küsimuses paluda Euroopa Kohtu seisukohta direktiivi 2014/40 artikli 8 lõike 3, artikli 9 lõike 3, artikli 10 lõike 1 punkti g, artikli 13 ja artikli 14 õiguspärasuse kohta. Nimelt puudutab kogu eelotsusetaotluses selle küsimusega seoses esitatu ainult direktiivi artiklit 7.
- 52 Seda arvestades on seitsmes küsimus vastuvõetav ainult direktiivi 2014/40 artiklit 7 puudutavas osas.
- 53 Arvestades kõiki eespool esitatud kaalutlusi tuleb tunnistada vastuvõetamatuks esimese küsimuse punkti c alapunkt iv ning neljas kuni kuues küsimus osas, milles need käsitlevad direktiivi 2014/40 artikli 8 lõiget 3, artikli 9 lõiget 3, artikli 10 lõike 1 punkti g, artiklit 13 ja 14.

#### *Esimene küsimus*

- 54 Esimeses küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiiv 2014/40 on tervikuna või osaliselt õigusvastane seetõttu, et ELTL artikkel 114 ei ole selle sobiv õiguslik alus. Täpsemalt kahtleb see kohus nimetatud direktiivi artiklite 7 ja 18 ning artikli 24 lõigete 2 ja 3, nagu ka II jaotise II peatüki sätete õiguspärasuses.
- 55 Tuleb täheldada, et hoolimata esimese küsimuse sõnastusest ei ole eelotsusetaotluses märgitud mingit täpset põhjust, miks võiks direktiiv 2014/40 olla tervikuna õigusvastane. Nimelt puudutavad selles taotluses esitatud kaalutlused ainult käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis loetletud iga üksiku punkti õigusvastasust, käsitledes neid eraldi.
- 56 Seda arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata iga asjassepuutuva sätte õigusvastasuse kohta esitatud põhjust analüüsides. Kui selle analüüsi tulemusel tuleb üks või mitu sätet kehtetuks tunnistada, tuleb uurida, kas see kehtetus mõjutab direktiivi 2014/40 kehtivust tervikuna.
- 57 ELTL artikli 114 lõige 1 näeb ette, et parlament ja nõukogu võtavad liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.
- 58 Kuigi üksnes sellest, et siseriiklike õigusnormide vahel esinevad erinevused, ei piisa ELTL artiklile 114 tuginemise põhjendamiseks, tuleb asuda teistsugusele seisukohale olukorras, kus erinevused liikmesriikide õigus- ja haldusnormide vahel võivad kahjustada põhivabadusi ja mõjutada seeläbi otseselt siseturu toimimist (vt selle kohta kohtuotsused *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-376/98, EU:C:2000:544, punktid 84 ja 95; *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 59 ja 60; *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 30; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 29; *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 37, ning *Vodafone jt*, C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 32).



- 59 Samuti tuleneb väljakujunenud praktikast, et kuigi õigusliku alusena ELTL artiklile 114 tuginemine on võimalik siis, kui soovitakse vältida kaubavahetusele tulevikus tekkida võivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust, peab selliste takistuste tekkimine olema tõenäoline ja asjaomase meetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine (kohtuotsused *British American Tobacco (Investments)* ja *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 61; *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 31; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 30; *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 38, ning *Vodafone jt*, C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 33).
- 60 Euroopa Kohus on ka otsustanud, et kui ELTL artiklile 114 kui õiguslikule alusele tuginemise tingimused on täidetud, ei saa liidu seadusandjat takistada sellele õiguslikule alusele tuginemast põhjendusel, et üldine tervisekaitse on valikute tegemisel määrav faktor (kohtuotsused *British American Tobacco (Investments)* ja *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 62; *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 32; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 31, ning *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 39).
- 61 Tuleb ka rõhutada, et ELTL artikli 168 lõike 1 esimene lõik näeb ette, et kogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse ning ELTL artikli 114 lõige 3 nõuab sõnaselgelt, et ühtlustamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse (kohtuotsused *British American Tobacco (Investments)* ja *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 62; *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 33; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 32, ning *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 40).
- 62 Eeltoodust tuleneb, et kui esineb kaubavahetuse takistusi või on tõenäoline, et sellised takistused tulevikus tekivad, kuna liikmesriigid on võtnud või võtmas teatud kauba või kaupade kategooria suhtes erisisulisi meetmeid eesmärgiga tagada erineva ulatusega kaitse ning takistada seeläbi liidu piires asjaomase toote või toodete vaba ringlemist, lubab ELTL artikkel 114 liidu seadusandjal sekkuda, võttes vastu sobivaid meetmeid, järgides esiteks viidatud artikli lõiget 3 ja teiseks EL toimimise lepingus nimetatud või kohtupraktikas väljendatud õiguspõhimõtteid, muu hulgas proportsionaalsuse põhimõtet (kohtuotsused *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 34; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 33, ning *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 41).
- 63 Samuti tuleb märkida, et ELTL artiklis 114 kasutatud väljendiga „ühtlustamise meetmed“ tahtsid aluslepingu koostajad liidu seadusandjale anda sõltuvalt üldisest kontekstist ning ühtlustatava valdkonna erilistest asjaoludest hindamisruumi, et valida soovitud tulemuseni jõudmiseks sobivaim ühtlustamistehnika, ning seda eriti keerulisi tehnilisi üksikasju puudutavates valdkondades (kohtuotsused *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 42, ning *Ühendkuningriik vs. parlament ja nõukogu*, C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 102). Liidu seadusandja võib seega oma selle kaalutusõiguse teostamisel ühtlustamise läbi viia etappide kaupa ja nõuda ühepoolset vastu võetud liikmesriikide meetmete järkjärgulist kehtetuks muutmist (kohtuotsus *Rewe-Zentrale*, 37/83, EU:C:1984:89, punkt 20).
- 64 Olenevalt olukorrast võivad ELTL artikli 114 lõikes 1 viidatud meetmed seisneda nõudes, et kõik liikmesriigid lubaksid asjaomase kauba või kaupade turustamist, seada sellisele lubamiskohustusele teatud tingimused või lausa keelata ajutiselt või lõplikult teatud kauba või kaupade turustamise (kohtuotsused *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 35; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 34, ning *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 43).
- 65 Neid põhimõtteid silmas pidades tuleb kontrollida, kas esimeses küsimuses käsitletud direktiivi 2014/40 sätete õigusliku alusena ELTL artiklile 114 tuginemise tingimused on täidetud.

Esimese küsimuse punkt a

- 66 Esimese küsimuse punktis a soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/40 artikli 24 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriikidel kehtestada tubakatoodete pakendite standardimise valdkonnas selles direktiivis ettenähtust rangemad eeskirjad ja kas seda tõlgendust silmas pidades on see säte õigusvastane põhjusel, et ELTL artikkel 114 ei ole nende vastuvõtmiseks sobiv õiguslik alus.
- 67 Direktiivi 2014/40 artikli 24 lõike 1 kohaselt ei või liikmesriigid selle direktiiviga reguleeritud aspektidega seotud kaalutlustel ning tingimusel, et selle artikli 24 lõigetest 2 ja 3 ei tulene teisiti, keelata või piirata selliste tubaka- või seonduvate toodete turule viimist, mis on kooskõlas selle direktiiviga. Vastavalt artikli 24 lõikele 2 ei mõjuta direktiiv 2014/40 liikmesriigi õigust säilitada või kehtestada teatud tingimustel „lisanõuded, mis on kohaldatavad kõikide tema turule viidavate toodete suhtes seoses tubakatoodete pakendite standardimisega“.
- 68 Põhikohtuasja pooled, Iirimaa, Ühendkuningriigi ja Norra valitsus on seisukohal, et direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 2 lubab liikmesriikidel säilitada või kehtestada lisanõudeid seoses tubakatoodete pakendite kõigi aspektidega, olenemata sellest, kas see direktiiv neid reguleerib. Samas Portugali valitsus, parlament, nõukogu ja komisjon leiavad, et see õigus saab laieneda ainult nendele pakendamise aspektidele, mida selle direktiiviga ei ühtlustata.
- 69 Selle kohta tuleb märkida, et tõesti, direktiivi 2014/40 artikli 24 lõiget 2 võib mitut moodi tõlgendada, mistõttu liikmesriikidele antud õiguse täpne ulatus on mõneti ebaselge. Nimelt esiteks ei ole selles direktiivis määratletud artikli 24 lõikes 2 kasutatud mõisteid „lisanõuded“ ja „standardimine“. Teiseks ei ole selles sättes täpsustatud, kas see õigus laieneb tubakatoodete pakendamise nendele aspektidele, mida selle direktiiviga on ühtlustatud.
- 70 Ent väljakujunenud praktikast tuleneb, et juhul, kui liidu teisest õigusakti on võimalik tõlgendada rohkem kui ühel viisil, tuleb eelistada tõlgendust, mille kohaselt on õigusnorm asutamislepinguga kooskõlas, mitte tõlgendust, mille kohaselt oleks õigusnorm asutamislepinguga vastuolus (vt eelkõige kohtuotsus *Ordre des barreaux francophones et germanophone jt, C-305/05, EU:C:2007:383*, punkt 28).
- 71 Kui direktiivi 2014/40 artikli 24 lõiget 2 tõlgendada nii, et see säte lubab liikmesriikidel säilitada või kehtestada lisanõudeid tubakatoodete pakendite kõigi aspektide, sealhulgas nende suhtes, mis on selle direktiiviga ühtlustatud, seataks sellega sisuliselt kahtluse alla selle direktiiviga läbi viidud ühtlustamine nende toodete pakendamise valdkonnas. Nimelt võiksid sellise tõlgendamise korral liikmesriigid asendada selle direktiiviga ühtlustatud nõuded pakenditele muude, riigisiseste nõuetega, rikkudes sellega ELTL artikli 114 lõigetes 4-10 sätestatud norme, mis käsitlevad ühtlustamismeetmest kõrvalekalduvate siseriiklike normide säilitamist ja kehtestamist.
- 72 Niisugune tõlgendus viiks direktiivi 2014/40 artikli 24 lõike 2 ELTL artikliga 114 vastuollu.
- 73 Kuid direktiivi 2014/40 artikli 24 lõiget 2 võib ka tõlgendada nii, et see säte lubab liikmesriikidel säilitada või kehtestada tubakatoodete pakendite standardimisega seotud lisanõudeid ainult nende aspektide suhtes, mida selle direktiiviga ei ole ühtlustatud. Kuigi on tõsi, et artikli 24 lõike 2 sõnastuses selline täpsustus puudub, on see tõlgendus siiski kooskõlas direktiivi eesmärgi ja üldise ülesehitusega.
- 74 Nimelt tuleneb direktiivi 2014/40 artikli 1 punktist b, et direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnorme, mis käsitlevad tubakatoodete märgistamise ja pakendamise „teatavaid“ aspekte. Sellest tuleneb, et selle direktiiviga ei ole tahetud ühtlustada nende toodete märgistamise ja pakendamise kõiki aspekte.

- 75 Seda järeldust toetab direktiivi 2014/40 artikli 28 lõike 2 punkt a, mille kohaselt märgib komisjon selle direktiivi artikli 28 lõikes 1 viidatud aruande koostamisel ära muu hulgas „kogemused, mis on saadud seoses [selle] direktiiviga hõlmamata pakendi pindade kujundusega“.
- 76 Direktiivi 2014/40 põhjendus 53 täpsustab selle kohta, et arvestades selle direktiiviga saavutatud erinevaid ühtlustamisastmeid, peaks liikmesriikidele jääma võimalus kehtestada nõudeid näiteks tubakatoodete pakendi värvide kohta või näha ette nende pakendite täiendav standardimine. Nimelt ei kehtesta ükski selle direktiivi säte sellise standardimise keeldu ega reguleeri rohkem tubakatoodete pakendi värvi, kui direktiivi artikli 13 nõuded on täidetud.
- 77 Lisaks tuleneb direktiivi 2014/40 üldisest ülesehitusest, et sellega ei ole tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki ammendavalt ühtlustatud. Seda kinnitavad muu hulgas nimetatud direktiivi põhjendused 47 ja 48, milles tuuakse esile mitu selle direktiiviga reguleerimata jäetud aspekti. Samuti on selle direktiivi põhjenduses 55 märgitud, et liikmesriigile peaks jääma õigus säilitada või kehtestada siseriiklikke õigusnorme kõigi tema turule viidud toodete puhul „selliste aspektide suhtes, mida käesoleva direktiiviga ei reguleerita“.
- 78 Seetõttu tuleb analüüsida küsimust, kas juhul, kui direktiivi 2014/40 artikli 24 lõiget 2 tõlgendada käesoleva kohtuotsuse punktis 73 märgitud viisil, on see säte kooskõlas ELTL artikliga 114.
- 79 On küll tõsi, et kuigi liikmesriikidel on õigus säilitada või kehtestada lisanõudeid pakendi aspektide kohta, mida direktiiviga 2014/40 ei ole ühtlustatud, ei taga selle direktiivi artikli 24 lõige 2, et tooted, mille pakend on selle direktiivi nõuetega kooskõlas, võivad vabalt siseturul ringelda.
- 80 See on aga liidu seadusandja poolt valitud ühtlustamistehnika paratamatu tagajärg. Nagu meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 63, on sel seadusandjal kaalutlusruum muu hulgas õiguse osas viia ühtlustamine läbi etappide kaupa ja nõuda liikmesriikide võetud ühepoolsete meetmete järk-järgulist kehtetuks muutmist.
- 81 Ent nagu märgib ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 119, toob tubakatoodete märgistamise ja pakendamise valdkonna osaline ühtlustamine, nagu seda on tehtud direktiivis 2014/40, siiski kasu siseturu toimimisele, sest isegi kui see ei kõrvalda kõiki kaubandustõkkeid, kõrvaldab see vähemalt nendest osad.
- 82 Nimelt erinevalt direktiivist, mida käsitleti kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu* (C-376/98, EU:C:2000:544), ei luba direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 1, koosmõjus selle artikli lõikega 2, nagu seda on tõlgendatud käesoleva kohtuotsuse punktis 73, liikmesriikidel keelata direktiiviga ühtlustatud pakendamise aspekte puudutavatel kaalutlustel direktiivis kehtestatud nõuetele vastavate tubakatoodete import, müük või tarbimine. Nii aitavad need sätted kaasa siseturu toimimise tingimuste parandamise eesmärgi saavutamisele ning on järelikult kooskõlas ELTL artikliga 114 (vt analoogia alusel kohtuotsus *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 74).
- 83 Sellest tuleneb, et direktiivi 2014/40 artikli 24 lõike 2 tõlgendus, mille kohaselt lubab see säte liikmesriikidel säilitada või kehtestada lisanõudeid ainult tubakatoodete pakendite nende aspektide kohta, mida direktiiviga 2014/40 ei ole ühtlustatud, võimaldab seda sätet käsitada ELTL artikliga 114 kooskõlas olevana. Seega kohaldades käesoleva kohtuotsuse punktis 70 viidatud kohtupraktikat, tuleb õigeks pidada seda tõlgendust.
- 84 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi tuleb esimese küsimuse punktile a anda järgmine vastus:
- direktiivi 2014/40 artikli 24 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriikidel on õigus säilitada või kehtestada lisanõudeid tubakatoodete pakendite nende aspektide kohta, mida selle direktiiviga ei ole ühtlustatud;

— selle küsimuse analüüsi käigus ei ole ilmnenud asjaolusid, mis mõjutaksid selle sätte õigusparasust.

#### Esimese küsimuse punkt b

- 85 Esimese küsimuse punktis b soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3 on õigusvastane, kuna ELTL artikkel 114 ei ole selle sätte jaoks sobiv õiguslik alus.
- 86 Direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3 näeb muu hulgas ette, et liikmesriik võib keelustada „teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria“, kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast ja need sätted on rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt põhjendatud, võttes arvesse inimeste tervise kaitse kõrget taset, mida see direktiiv tagab.
- 87 On küll tõsi, et lubades liikmesriikidel keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria isegi juhul, kui need tooted on kooskõlas direktiivi 2014/40 nõuetega, võib selle direktiivi artikli 24 lõige 3 takistada nende toodete vaba ringlust.
- 88 Kuid tuleb märkida, et direktiivi 2014/40 eesmärk ei ole sekkuda liikmesriikide poliitikasse tubakatoodete endi lubatavuse valdkonnas.
- 89 Nimelt täpsustab direktiivi 2014/40 põhjendus 48, et see direktiiv „ei ühtlusta [...] eeskirju tubakasuitsust vaba keskkonna [...] kohta“. Need eeskirjad võivad ulatuda teatud kohtades suitsetamise keelust kuni terve tubakatoodete kategooria turuleviimise keeluni.
- 90 Sellest tuleneb, et direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3 käsitleb aspekti, mis ei ole direktiiviga otsustatud ühtlustamismeetmete ese ja millele järelikult ei laiene ELTL artikli 114 lõigetes 4-10 ette nähtud normid ühtlustamismeetmest kõrvalelduvate siseriiklike õigusnormide kehtestamise kohta.
- 91 Direktiivi 2014/40 artikli 24 lõike 3, koosmõjus sama artikli lõikega 1, eesmärk on seega piiritleda selle direktiivi kohaldamisala, selgitades, et direktiivi nõuetega kooskõlas olevad tubaka- või seonduvad tooted võivad siseturul vabalt ringelda, kui need tooted kuuluvad niisugusesse tubaka- või seonduvate toodete kategooriasse, mis on iseenesest lubatud liikmesriigis, kus neid tooteid turustatakse.
- 92 Selle kohta olgu toonitatud, et liidu seadusandjal on õigus otsustada, et ta kehtestab ELTL artikli 114 alusel vastu võetavas seadusandlikus aktis sätted, millega ta selgitab küsimusi, mida juba vastuvõetud ühtlustamismeetmes käsitletud ei ole, seda enam, et direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3 näeb ette tingimused ja mehhanismi, et siseturu tõrgeteta toimimise huvides – mis on ELTL artikli 114 eesmärk - vältida suvalist diskrimineerimist või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiranguid.
- 93 Samuti tuleb tagasi lükata argument seoses direktiivi 2014/40 artikli 24 lõike 3 ja artikli 7 vastuolu kohta väidetavalt põhjusel, et ühelt poolt on viimati nimetatud sättes kehtestatud eristava maitse või lõhna keelamise eesmärk kõrvaldada liikmesriiki õigusnormides esinevad erinevused, samas kui teiselt poolt hõlbustab artikli 24 lõige 3 nende erinevuste teket.
- 94 Nimelt lähtub see argument väärist arusaamast direktiivi 2014/40 artikli 7 ja artikli 24 lõike 3 vahelisest seosest. Need kaks sätet ei ole omavahel mingil viisil vastuolus, vaid täiendavad teineteist. Nimelt keelates tubakatooted, millel on eristav maitse ja lõhn, on selle artikli 7 eesmärk kõrvaldada selles valdkonnas juba olemasolevad erinevused liikmesriikide õigusnormides just selleks, et tagada tubakatoodete vaba ringlus üldiselt. Nimetatud direktiivi artikli 24 lõike 1 kohaselt võivad need tooted – kui need on kooskõlas muu hulgas viidatud artikliga 7 – siseturul vabalt ringelda nii kaua, kui tubakatoodete kategooria, millesse nad kuuluvad, ei ole iseenesest ära keelatud liikmesriigis, kus neid turustatakse, nagu on ette nähtud selle direktiivi artikli 24 lõikes 3.

- 95 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi tuleb asuda seisukohale, et esimese küsimuse punkti b analüüsi käigus ei ole ilmnunud asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 artikli 24 lõike 3 õiguspärasust.

Esimese küsimuse punkt c

- 96 Esimese küsimuse punktis c soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2014/40 II jaotise II peatüki sätted ning selle direktiivi artiklid 7 ja 18 on õigusvastased põhjusel, et ELTL artikkel 114 ei ole nendele sätetele sobiv õiguslik alus.

– Esimese küsimuse punkti c alapunkt i

- 97 Põhjused, millele eelotsusetaotluses direktiivi 2014/40 II jaotise II peatüki „Märgistamine ja pakendamine“ õigusvastasuse osas viidatakse, puudutavad esiteks seda, et puuduvad tubakatoodete vaba ringlust takistavad väidetavad erinevused tubakatoodete pakendamist ja märgistamist käsitlevate siseriiklike õigusnormide vahel või et puudub risk, et need erinevused tekivad. Nimelt on olemasolevate erisuste põhjus mitte selle valdkonna erinevused, vaid tootjate erinev kaubandusstrateegia, mis kohandab pakendamisel ja märgistamisel oma toodet vastavalt tarbijate eelistustele, mis liikmesriigiti erineb.

- 98 Selle kohta tuleb märkida, et direktiivi 2014/40 põhjendustest 22, 23 ja 28 ning komisjoni koostatud 19. detsembri 2012. aasta mõjuhinnangust - mis kaasnes ettepanekule Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (SWD(2012) 452 final, esimene osa, lk 30 ja järgmised) - tuleneb, et direktiivi 2014/40 vastuvõtmise ajal esinesid olulised erinevused tubakatoodete pakendamist ja märgistamist käsitlevate siseriiklike õigusnormide vahel. Näiteks kui ühed liikmesriigid nägid ette pilti ja teksti sisaldavad terviseohu ühendhoiatused, siis teised liikmesriigid nõudsid ainult teksti sisaldavaid hoiatusi. Lisaks esines riigiti erinevusi sigarettide paki suuruses, minimaalses sigarettide arvus ühe paki kohta ja reklaamis, mis pakile oli lubatud kanda.

- 99 Lisaks nähtub direktiivi 2014/40 põhjendustest 23 ja 24, et kui liidu tasandil lisameetmeid ei võeta, on tõenäoline, et praegused erinevused suurenevad tulevastel aastatel veelgi, arvestades muu hulgas vajadust kohandada märgistamist käsitlevaid õigusnorme rahvusvahelisel tasandil toimunud arengutega, nagu need, mis on esile toodud CCLAT tubakatoodete pakendamist ja märgistamist käsitlevates suunistes.

- 100 Arvestades, et tubakatoodete turg on turg, millel liikmesriikidevaheline kaubandus moodustab suhteliselt suure osa, on nende toodete, eelkõige nende nimetuste, koostise ja märgistamise nõudeid käsitlevad siseriiklikud õigusnormid oma olemuselt niisugused, et need võivad liidu tasandil ühtlustamise puudumisel olla takistuseks kaupade vabale liikumisele (vt selle kohta kohtuotsus *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 64).

- 101 Ent vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 62 viidatud kohtupraktikale lubab ELTL artikkel 114 liidu seadusandjal sekkuda, kui esineb kaubavahetuse takistusi või on tõenäoline, et sellised takistused tulevikus tekivad, kuna liikmesriigid on võtnud või võtmas teatud kauba või kaupade kategooria suhtes erisisulisi meetmeid eesmärgiga tagada erineva ulatusega kaitse ning takistada seeläbi liidu piires asjaomase toote või toodete vaba ringlust.

- 102 Teiseks, direktiivi 2014/40 II jaotise II peatüki sätete õiguspärasus on vaidlustatud põhjusel, et nendega ei kõrvaldata tubakatoodete vaba ringluse tõkkeid, sest mõned nendest sätetest näevad igal juhul ette tootjate kohustuse toota iga liikmesriigi jaoks erinev pakend. Näiteks on see nii muu hulgas maksumärkide reeglite osas, kuivõrd need on igas liikmesriigis erinevad, või ka terviseohu hoiatusi käsitlevate reeglite osas, kuna need tuleb koostada selle liikmesriigi ametlikus keeles või ametlikes keeltes, kus tooteid turustatakse.

- 103 Kuigi on tõsi, et direktiivi 2014/40 II jaotise II peatüki teatud sätted nõuavad, et tubakatoodete märgistuse ja pakendi teatud elemendid oleksid muu hulgas kohandatud nende liikmesriikide ametlikule keelele või ametlikele keeltele või maksunormidele, kus tooteid turustatakse, ühtlustatakse selle direktiiviga siiski nende toodete märgistuse ja pakendite muid elemente, näiteks tarbijapakendite kuju, minimaalne arv sigarette tarbijapakendis ning terviseohu hoiatuste suurus ja ühendatud laad. Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 98, on nende meetmete eesmärk kaubandustõkete kõrvaldamine, sest need võimaldavad mastaabisäästude kaudu kokku hoida ettevõtjate kulusid.
- 104 Kolmandaks, mis puudutab argumenti, et direktiivi 2014/40 II jaotise II peatüki sätted võivad tekitada konkurentsimoonutusi, sest need takistavad tootjate võimalust oma tooteid eristada, siis tuleb märkida, et see argument on seotud proportsionaalsuse põhimõtte järgimisega, mida käsitletakse kolmanda küsimuse punktides b ja c.
- 105 Eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et esimese küsimuse punkti c alapunkti i analüüsi käigus ei ole ilmnunud asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 II jaotise II peatüki sätete õiguspärasust.
- Esimese küsimuse punkti c alapunkt ii
- 106 Eelotsusetaotlusest nähtub, et direktiivi 2014/40 artikli 7, mis keelab turule viia eristava maitse ja lõhnaga tubakatooteid, õiguspärasus on vaidlustatud põhjusel, et esiteks ei esine konkreetset mentooli kasutamist reguleerivates liikmesriikide õigusnormides tegelikke või tõenäolisi erinevusi, mis võiks tekitada kaubavahetuse takistusi.
- 107 See argument puudutab spetsiifiliselt mentooli kui eristava maitse ja lõhna kasutamist, mitte selle keelu esemeks olevate kõigi eristavate maitsete ja lõhnade kasutamist. Argument tugineb eeldusele, et ELTL artikkel 114 kohustab liidu seadusandjat tuvastama tegelik või tõenäoline erinevus liikmesriikide nende õigusnormide vahel, mis reguleerivad konkreetset mentooli sisaldavate tubakatoodete turuleviimist.
- 108 Kuid selle kohta tuleb märkida, et liidu seadusandja on otsustanud vastu võtta ühtsed eeskirjad kõigi tubakatoodete kohta, mis sisaldavad eristavaid maitseid ja lõhnu. Ta leidis, nagu nähtub ka direktiivi 2014/40 põhjendusest 16, et need tooted võivad teha suitsetama hakkamise lihtsamaks või mõjutada tarbimisharjumusi.
- 109 Lisaks, nagu nähtub nimetatud direktiivi põhjendusest 15, võttis liidu seadusandja arvesse CCLAT artiklite 9 ja 10 osalisi rakendussuuniseid, mis kutsuvad muu hulgas üles keelustama koostisosi, mida kasutatakse toote maitse parandamiseks ja mis jätavad mulje, et tubakatoodetel on tervisele kasulik mõjusid, mille puhul arvatakse, et need muudavad kasutaja erksamaks või annavad jõudu, või millel on tootele värvust andvaid omadusi.
- 110 Selle kohta olgu märgitud, et ka osalised rakendussuunised ei erista erinevaid maitse- või lõhnaaineid, mida võib tubakatoodetesse lisada. Vastupidi, nimetatud osaliste rakendussuuniste punktis 3.1.2.2 soovitatakse reglementeerida kas piirangu või keelu kaudu niisuguste koostisosade kasutamist, mis võivad tubakatoodete maitset parandada. Sellega seoses viidatakse otseselt mentoolile kui ainele, millega on võimalik tubakasuitsu mõrkjat maitset varjata ja mis aitab kaasa suitsetamise edendamisele ja jätkamisele.
- 111 Kuigi on tõsi, et CCLAT suunistel ei ole siduvat jõudu, on nende eesmärk vastavalt CCLAT artiklitele 7 ja 9 aidata konventsiooniosalisi konventsiooni siduvate sätete kohaldamisel.
- 112 Lisaks põhinevad need suunised parimatel kättesaadavatel teaduslikel andmetel ja CCLAT osaliste kogemusel, nagu nähtub nende suuniste punktist 1.1, ning need on vastu võetud ühehäälselt liidu ja liikmesriikide osalusel, nagu on märgitud direktiivi 2014/40 põhjenduses 7.

- 113 Seetõttu on välja töötatud soovitusel seda laadi, et need mõjutavad kindlalt asjassepuutuvast valdkonnas vastuvõetavate normide sisu, nagu näitab liidu seadusandja selge otsus võtta neid arvesse direktiivi 2014/40 vastuvõtmisel, millele ta viitab selle direktiivi põhjendustes 7 ja 15.
- 114 Eeltoodust tuleneb, et tubakatoodel, millel on eristav maitse või lõhn – kas mentool või mõni muu aine –, on esiteks objektiivselt samade omadustega tooted ja teiseks sarnane mõju suitsetama hakkamisele ja suitsetamise jätkamisele.
- 115 Neid asjaolusid arvestades võis liidu seadusandja õigustatult kehtestada kõigi eristavate maitsete ja lõhnade suhtes sama õigusliku režiimi.
- 116 Seega selleks, et ETL artikkel 114 saaks olla direktiivi 2014/40 artikli 7 sobiv õiguslik alus, piisab, et tõendatud oleksid erinevused eristava maitse või lõhnaga tubakatooteid – vaadeldes neid kogumis - käsitlevate siseriiklike õigusnormide vahel, mis võib takistada nende toodete vaba ringlust, või tõenäosus, et need erinevused tulevikus tekivad.
- 117 Teiseks, mis puudutab argumenti, et direktiivi 2014/40 artiklis 7 ette nähtud keelu eesmärk ei ole hõlbustada siseturu tõrgeteta toimimist, siis olgu märgitud, et selle direktiivi põhjendusest 15 ja käesoleva kohtuotsuse punktis 98 viidatud mõjuhinnangust (1. osa, lk 34 ja 4. osa, lk 6 ja järgmised) nähtub, et direktiivi vastuvõtmise ajal esines olulisi erinevusi liikmesriikide õigusnormides – osad neist olid kehtestanud erinevaid nimekirju maitsete või lõhnade kohta, mis on lubatud või keelatud, teised ei olnud aga selles küsimuses mingeid norme kehtestanud.
- 118 Lisaks näib tõenäoline, et kui liidu tasandil meetmeid ei oleks võetud, oleks eristava maitse või lõhnaga, sealhulgas mentooli sisaldavate tubakatoodete suhtes siseriiklikul tasandil vastu võetud erinevaid norme.
- 119 Nimelt nagu märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 110, soovivad CCLAT artiklite 9 ja 10 osalised rakendusnormid raamkonventsiooni osalistel „reglementeerida kas piirangu või keelu kaudu niisuguste koostisosade kasutamist, mis võivad tubakatoodete maitset parandada“; nende koostisosade hulka kuulub ka mentool.
- 120 Jättes seega konventsiooniosalistele olulise kaalutusruumi, võimaldavad need osalised suunised ennetada piisavalt suure tõenäosusega seda, et kui liidu tasandil meetmeid ei võetaks, võiksid siseriiklikud õigusnormid selles valdkonnas areneda erinevalt, sealhulgas mentooli kasutust puudutavas osas.
- 121 Keelates eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turuleviimise, ennetab direktiivi 2014/40 artikkel 7 just sellist siseriiklike õigusnormide erinevat arengut.
- 122 Vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 59 viidatud kohtupraktikale on õigusliku alusena ETL artiklile 114 tuginemine võimalik siis, kui soovitakse vältida kaubavahetusele tulevikus tekkida võivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust, ent selliste takistuste tekkimine peab olema tõenäoline ja asjaomase meetme eesmärk takistuste ennetamine.
- 123 Lisaks, nagu juba täheldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 100, on tubakatoodete turg niisugune turg, millel liikmesriikidevaheline kaubandus moodustab suhteliselt suure osa, seega on nende toodete, eelkõige nende nimetuste, koostise ja märgistamise nõudeid käsitlevad siseriiklikud õigusnormid oma olemuselt niisugused, et need võivad liidu tasandil ühtlustamise puudumisel olla takistuseks kaupade vabale liikumisele.
- 124 Samuti tuleb meenutada, et vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 64 viidatud kohtupraktikale võivad ETL artikli 114 alusel võetavad meetmed seisneda muu hulgas selles, et ajutiselt või lõplikult keelatakse ühe toote või teatud toodete turustamine.

- 125 Sellest tuleneb, et tubakatoodete koostisosi käsitlevate siseriiklike õigusnormide vaheliste erinevuste kõrvaldamise või nende normide erineva arengu ennetamise - sealhulgas liidu tasandil teatud lisaainete keelamisega – eesmärk on hõlbustada asjassepuutuvate toodete osas siseturu takistusteta toimimist.
- 126 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi tuleb asuda seisukohale, et esimese küsimuse punkti c alapunkti ii analüüsi käigus ei ole ilmnenud asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 artikli 7 õiguspärasust.
- Esimese küsimuse punkti c alapunkt iii
- 127 Eelotsusetaotlusest nähtub, et direktiivi 2014/40 artikli 18 õiguspärasusele vaieldakse vastu põhjusel, et see ei aita kaasa siseturu toimimise tingimuste parandamisele, vaid vastupidi, kergendab erinevuste teket siseriiklike normide vahel, mistõttu ei ole ELTL artikkel 114 selle artikli 18 jaoks sobiv õiguslik alus.
- 128 Direktiivi 2014/40 artikkel 18 näeb esiteks ette, et liikmesriigid võivad keelata tubakatoodete piiriülese kaugmüügi tarbijatele ja teiseks kehtestab rea ühtseid eeskirju liikmesriikidele, kes seda turustusviisi lubavad.
- 129 Artikli 18 kehtestamise põhjus nähtub direktiivi 2014/40 põhjendusest 33, mille kohaselt võib tubakatoodete piiriülene kaugmüük esiteks hõlbustada juurdepääsu sellele direktiivile mittevastavatele tubakatoodetele ja teiseks suurendada ohtu, et noortel on tubakatoodetele juurdepääs.
- 130 Selle sätte eesmärk on järelikult takistada direktiivi 2014/40 vastavusnormidest kõrvalekaldumist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks.
- 131 Euroopa Kohtul on aga juba olnud võimalus toonitada, et ELTL artikli 114 alusel vastu võetud liidu akt võib sisaldada sätteid, mille eesmärk on vältida siseturu toimimise tingimuste parandamisele suunatud normidest kõrvalehoidmist (vt selle kohta kohtuotsused *Saksamaa vs. parlament ja nõukogu*, C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 100, ning *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 82).
- 132 Mis puudutab vastuväidet, et direktiivi 2014/40 artikli 18 tõttu tekivad erinevused selle valdkonna siseriiklike õigusnormide vahel, kuna ühed liikmesriigid võivad otsustada piiriülese kaugmüügi keelata ja teised seda jätkuvalt lubada, tuleb meelde tuletada, et enne selle direktiivi vastuvõtmist ei ole tubakatoodete piiriülese kaugmüügi kord olnud ühegi liidu tasandi ühtlustamise meetme esemeks. Seetõttu kohaldasid liikmesriigid juba selles valdkonnas erinevaid norme, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 98 ja 117 viidatud mõjuhinnangust (4. osa, lk 8). Nõustuda ei saa järelikult argumentiga, et nende erinevuste põhjus on direktiivi artikkel 18.
- 133 Lisaks, nagu märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 128, näeb viidatud artikkel 18 ette ka rea ühtseid eeskirju, mis on siduvad kõigile liikmesriikidele, kes seda müügiviisi ei keela, ühtlustades seega nende selle valdkonna õigus- ja haldusnorme ELTL artikli 114 tähenduses.
- 134 Selle kohta tuleb meenutada, et vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 63 viidatud kohtupraktikale annab ELTL artikkel 114 liidu seadusandjale hindamisruumi, muu hulgas osas, mis puudutab võimalust ühtlustamine läbi viia etappide kaupa ja nõuda ühepoolselt vastu võetud liikmesriikide meetmete kehtetuks muutmist üksnes järkjärguliselt.
- 135 Seega võis seadusandaja selle hindamisruumi raames õiguspäraselt tubakatoodete piiriülese müügi teatud aspekte ühtlustada, jättes muud aspektid liikmesriikide otsustada.



- 136 Nendest kaalutlustest tuleneb, et esimese küsimuse punkti c alapunkti iii analüüsi käigus ei ole ilmnunud asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 artikli 18 õiguspärasust.

*Teine küsimus*

- 137 Teises küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/40 artikli 13 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see säte keelab esitada tarbijapakendil, välispakendil ja tubakatootel endal oleval märgistusel teatud teavet, mis on sisuliselt tõene, ja kui vastus on jaatav, siis kas see säte on õigusvastane seetõttu, et see rikub põhiõiguste harta artiklit 11 ja proportsionaalsuse põhimõtet.

Direktiivi 2014/40 artikli 13 lõike 1 tõlgendus

- 138 Direktiivi 2014/40 artikli 13 lõige 1 keelab sisuliselt tarbijapakendil, välispakendil ja tubakatootel endal oleva märgistuse, mis sisaldab mõnda elementi või omadust, mis reklaamib tubakatoode või soodustab selle tarbimist.
- 139 Oluline on siinkohal toonitada, et niisugune reklaamimine või soodustamine võib tuleneda teatud märgistustest või väidetest isegi siis, kui need vastavad sisuliselt tõele.
- 140 Näiteks on direktiivi 2014/40 artikli 13 lõike 1 punktis a märgitud, et „märgistus ei tohi sisaldada mingit teavet tubakatoote nikotiini-, tõrva- või süsinikmonooksiidi sisalduse kohta“. See säte ei omista seega selgelt mingit tähtsust küsimusele, kas seda laadi teave on sisuliselt tõene või ei. See eristus ei ole oluline põhjusel - mida selgitatakse nimetatud direktiivi põhjenduses 25 -, et seda laadi märgistus on osutunud eksitavaks, sest tarbijatele jääb mulje, et teatavad sigaretid on muudest sigarettidest vähem kahjulikud.
- 141 Samuti kohaldatakse sõltumata sellest, kas asjassepuutuvad andmed on sisuliselt tõesed, direktiivi 2014/40 artikli 13 lõike 1 punktis b sätestatud keeldu kasutada elemente või omadusi, mis loovad mulje, et teatud tubakatoode on vähem kahjulik kui muud tubakatoode, selle direktiivi artikli 13 lõike 1 punktis c sätestatud keeldu osutada maitsele, lõhnale, mis tahes maitse- ja lõhnaainetele või muudele lisaainetele, ja ka selle direktiivi artikli 13 lõike 1 punktis e sätestatud keeldu luua mulje, et teatav tubakatoode on parema biolagunduvusega või sellel on muid keskkonnaalaseid eeliseid.
- 142 Nimelt nagu märgitud direktiivi 2014/40 põhjenduses 27, võivad teatavad mõisted või väljendid, nagu „vähese tõrvasisaldusega“, „lahja“, „eriti lahja“, „mahe“, „looduslik“, „lisaaineteta“, „maitse- ja lõhnaaineteta“ või „peenikesed“, ning muud elemendid ja omadused eksitada tarbijaid, eelkõige noori, kellel jääb mulje, nagu oleks toode vähem kahjulik või nagu sellel oleks positiivne mõju.
- 143 See tõlgendus on kooskõlas direktiivi 2014/40 eesmärgiga, milleks on vastavalt selle artiklile 1 hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks.
- 144 See kaitse kõrge tase nõuab nimelt, et tubakatoode tarbijaid – kes moodustavad nikotiinisõltuvuse tõttu eriti mõjutatava tarbijate kategooria – ei ärgitataks rohkem neid tooteid tarbima teabe abil, mis võib isegi olla sisuliselt tõene, kuid mida nad võivad tõlgendada oma harjumusest tulenevat riski vähendavana või nendele toodetele positiivset mõju andvana.
- 145 Seetõttu tuleb direktiivi 2014/40 artikli 13 lõiget 1 tõlgendada nii, et see keelab tarbijapakendil, välispakendil ja tubakatootel endal oleva märgistuse teabega, millele selles sättes viidatakse, isegi kui see teave on sisuliselt tõene.

Direktiivi 2014/40 artikli 13 lõike 1 õiguspärasus

- 146 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub, et Euroopa Kohus analüüsiks direktiivi 2014/40 artikli 13 lõike 1 õiguspärasust harta artikli 11 ja proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast.
- 147 Harta artikkel 11 puudutab sõna- ja teabevabadust. See vabadus on kaitstud ka vastavalt Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 10, mida Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt kohaldatakse eelkõige ettevõtjate poolt kaubandusliku teabe ja muu hulgas reklaami edastamisele. Ent kuna harta artiklis 11 ette nähtud sõna- ja teabevabadusel on harta artikli 52 lõikest 3 ja harta artikli 11 kohta antud põhiõiguste harta selgitustest nähtuvalt sama tähendus ja ulatus mis EIÕK-s tagatud vabadusel, siis tuleb tõdeda, et see vabadus hõlmab ettevõtja poolt tubakatoodete pakendil ja märgistusel selliste väidete kasutamist, millele on viidatud direktiivi 2014/40 artikli 13 lõikes 1 (kohtuotsus Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punktid 64 ja 65).
- 148 Selle kohta olgu märgitud, et keeld viidata tarbijapakendil, välispakendil ja tubakatootel endal oleval märgistusel selle direktiivi artikli 13 lõikes 1 märgitud elementidele või omadustele, on kindlasti käsitatav sekkumisena ettevõtja sõna- ja teabevabadusse.
- 149 Vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 peavad kõik hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamise piirangud olema ette nähtud seaduses ning arvestama nimetatud õiguste ja vabaduste olemust ning neile võib proportsionaalsuse põhimõtet järgides piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.
- 150 Selle kohta on oluline märkida esiteks, et käesoleva kohtuotsuse punktis 148 viidatud sekkumist tuleb käsitada seaduses ette nähtuks, kui see tuleneb liidu seadusandja vastu võetud õigusnormist.
- 151 Teiseks, ettevõtja sõna- ja teabevabaduse põhisisu see artikli 13 lõige 1 ei muuda, kuna see säte, mis ei keela üldsegi toote kohta mis tahes teabe esitamist, reguleerib vaid selgelt piiritletud valdkonnas toodete märgistamist, keelates vaid teatud elementide ja omaduste esitamise (vt analoogia alusel kohtuotsused Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 57, ja Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 71).
- 152 Kolmandaks vastab viidatud sekkumine liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvale eesmärgile, milleks on tervise kaitse. Nimelt kuna vaidlus puudub selles, et tubaka tarbimine ja kokkupuude tubakasuitsuga on surmade, haiguste ja töövõimetuse põhjus, aitab direktiivi 2014/40 artikli 13 lõikes 1 sätestatud keeld kaasa selle eesmärgi täitmisele, kuna sellega takistatakse tubakatoodete reklaamimist ja nende tarbimise soodustamist.
- 153 Neljandaks on tuvastatud sekkumise proportsionaalsusega seoses oluline toonitada, et harta artikli 35 teine lause ja ELTL artikkel 9, artikli 114 lõige 3 ja artikli 168 lõige 1 nõuavad, et inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse tagataks kogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel.
- 154 Neist kaalutlustest lähtudes tuleb direktiivi 2014/40 artikli 13 lõike 1 õiguspärasust hinnates tagada vajalik kooskõla nõuete vahel, mis puudutavad liidu õiguskorraga kaitstud erinevate põhiõiguste kaitset ja üldist huvi pakkuvaid õiguspäraseid eesmärke ning nendevaheline õiglane tasakaal (vt selle kohta kohtuotsus Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 75).
- 155 Selle kohta tuleb märkida, et liidu seadusandja kaalutlusruum küsimuses, kuidas see õiglane tasakaal määratleda, võib olla erinev sõltuvalt igast eesmärgist, millega on põhjendatav õiguse piiramine ja sõltuda asjassepuutuva tegevuse laadist. Käesolevas asjas tuginevad põhikohtuasja hagejad sisuliselt harta artikli 11 alusel teabe levitamise vabadusele selleks, et edendada oma ärihuve.

- 156 Siiski on oluline toonitada, et inimeste tervise kaitse valdkonnas, mille eripäraks on tubakatoodete tarbimise tõendatud suur kahjulikkus, nende toodete sõltuvust tekitav mõju ja raskete haiguste teke, mida põhjustavad nendes toodetes sisalduvad farmakoloogiliselt aktiivsed, mürgised, mutageensed ja kantserogeensed ained, on suurema tähtsusega kui huvid, millele tuginevad põhikohtuasja hagejad.
- 157 Nimelt nagu nähtub ka harta artikli 35 teisest lausest ning ELTL artiklist 9, artikli 114 lõikest 3 ja artikli 168 lõikest 1, tuleb inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse tagada kogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel.
- 158 Eespool esitatud kaalutlusi arvestades tuleb asuda seisukohale, et direktiivi 2014/40 artikli 13 lõikes 1 ette nähtud keeld on esiteks niisugune, et see kaitseb tarbijaid suitsetamisega seotud riskide eest, nagu nähtub ka käesoleva kohtuotsuse punktist 152, ja teiseks ei lähe see keeld kaugemale sellest, mis on vajalik seatud eesmärgi saavutamiseks.
- 159 Sellega seoses ei saa nõustuda argumendiga, et nimetatud keeld ei ole vajalik, kuna tarbijate kaitse on juba piisavalt tagatud kohustuslike terviseohu hoiatustega, milles märgitakse ära suitsetamisega seotud riskid. Nimelt võib nende riskide teadvustamise määra vastupidi vähendada märgistusega, mis võib luua mulje, et asjassepuutuv toode on vähem kahjulik või teatud aspektist kasulik.
- 160 Samuti ei saa nõustuda argumendiga, et eesmärk, milleni soovitakse jõuda, on saavutatav muude vähem piiravate meetmetega, nagu direktiivi 2014/40 artiklis 13 lõikes 1 ette nähtud elementide ja omaduste kasutuse reguleerimine nende keelamise asemel, või teatud täiendavate terviseohu hoiatuste lisamine. Niisuguste meetmete kasutamine ei oleks tarbijate tervise kaitse tagamiseks sama tõhus, sest artiklis 13 ette nähtud elemendid ja omadused on oma laadilt niisugused, mis võivad suitsetamist soodustada (vt selle kohta kohtuotsus *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 140). Nimelt ei saa nõustuda sellega, et neid elemente ja omadusi võiks kasutada eesmärgil tarbijaid selgelt ja täpselt teavitada, kuna need on suunatud pigem tubakatoodete tarbijate nõrkuste ärakasutamisele, arvestades, et nad on oma nikotiinisõltuvuse tõttu eriti vastuvõtlikud suitsetamise mis tahes kasulikule mõjule viitava iga elemendi suhtes, et õigustada või pidada väiksemaks oma harjumustega seotud ohte.
- 161 Neid asjaolusid arvestades tuleb asuda seisukohale, et keelates tarbijapakendil, välispakendil ja tubakatootel endal oleval märgistusel esitada direktiivi 2014/40 artikli 13 lõikes 1 nimetatud elemente või omadusi, isegi kui need sisaldavad teavet, mis on sisuliselt tõene, ei ole liidu seadusandja rikkunud õiglast tasakaalu sõna- ja teabevabaduse ning inimeste tervise kaitsega seotud nõuete vahel.
- 162 Seega ei riku direktiivi 2014/40 artikli 13 lõige 1 harta artiklit 11 ega proportsionaalsuse põhimõtet.
- 163 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi tuleb asuda seisukohale, et teise küsimuse analüüsi käigus ei ole ilmnunud asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 artikli 13 lõike 1 õiguspärasust.

### *Kolmas küsimus*

- 164 Kolmandas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2014/40 artikli 7 lõiked 1 ja 7, artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõige 3, artikli 10 lõike 1 punktid a, c ja g ning artikkel 14 on õigusvastased põhjusel, et need rikuvad proportsionaalsuse põhimõtet.
- 165 See põhimõte nõuab väljakujunenud praktika kohaselt, et liidu institutsioonide aktid oleksid vastava regulatsiooniga taotletavate õiguspärase eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud piirangud peavad

olema vastavuses seatud eesmärkidega (vt selle kohta kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 122; ERG jt, C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86, ning Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punktid 67 ja 91).

- 166 Mis puudutab käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud tingimuste kohtulikku kontrolli, siis tuleb niisuguses valdkonnas, nagu see, mida käsitleb põhikohtuasi, tunnustada liidu seadusandja suurt kaalutlusruumi, mis hõlmab tema poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid ning mille raames ta peab andma keerulisi hinnanguid. Seetõttu võib selles valdkonnas võetud meetme õiguspärasust mõjutada vaid meetme ilmselge ebasobivus võrreldes pädevate institutsioonide püstitatud eesmärgiga (vt selle kohta kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 123).
- 167 Neid põhimõtteid silmas pidades tuleb kontrollida, kas kolmandas küsimuses loetletud direktiivi 2014/40 sätted on proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus.

#### Kolmanda küsimuse punkt a

- 168 Kolmanda küsimuse punkt a puudutab direktiivi 2014/40 artikli 7 lõigete 1 ja 7 õiguspärasust proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast. Need sätted keelavad selliste tubakatoodete turuleviimise, mis sisaldavad eristavaid maitse- ja lõhnaaineid või maitse- ja lõhnaaineid oma koostisosades, nagu filtrites, paberis, pakendis, kapslites, või mis tahes tehniliste lahenduste kasutamise, mis võimaldavad muuta asjaomase tubakatoote maitset või lõhna või suitsu intensiivsust.
- 169 Eelotsusetaotlusest nähtub, et nende sätete õiguspärasus vaidlustatakse põhjusel, et mentooli kasutamise keeld ei ole selle direktiivi eesmärkide saavutamiseks sobiv ega vajalik meede ning et selle keelu mõju on ebaproportsionaalne.
- 170 Esiteks, mis puudutab mentooli sisaldavate tubakatoodete turuleviimise keelu sobivust, siis väidetakse sisuliselt, et niisuguse meetmega ei saa saavutada inimeste tervise kaitse eesmärki, eelkõige noorte jaoks, kuna mentool ei ole mingil viisil nende silmis atraktiivne ja seetõttu ei saa selle kasutamine hõlbustada tubaka tarbimisega alustamist.
- 171 Selle kohta tuleb meenutada, et direktiivi 2014/40 artikli 1 kohaselt on sellel direktiivil kaks eesmärki, milleks on hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks.
- 172 Siinkohal olgu esiteks märgitud, et nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 125, võib eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keeld hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete osas siseturu takistusteta toimimist.
- 173 Teiseks on see keeld ka sobiv, et tagada inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse, eriti noorte jaoks. Nimelt ei vaielda vastu sellele, et teatud maitset ja lõhnad on viimastele eriti ahvatlevad ja et need hõlbustavad tubakatarbimisega alustamist.
- 174 Väite kohta, et noori mentool ligi ei tõmba ja et selle aine kasutamine tubakatarbimise alustamisele kaasa ei aita, on juba käesoleva kohtuotsuse punktis 115 märgitud, et liidu seadusandja võis õigustatult kehtestada kõigi eristavate maitsete ja lõhnade suhtes sama õigusliku režiimi. Sellest tuleneb, et nimetatud keelu võimet täita inimeste tervise kaitse eesmärki ei saa kahtluse alla seada ainult ühe konkreetse lõhna või maitse osas.

- 175 Veel on oluline märkida, et vastavalt CCLAT artiklite 9 ja 10 osalistele suunistele, millele tuleb omistada eriti suur tõenduslik väärtus kaalutluste tõttu, mis on esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 112, aitab mentool teiste lõhnade ja maitsete seas kaasa suitsetamise edendamisele ja jätkamisele ning selle eesmärk on oma meeldiva maitsega muuta tubakatooted tarbijatele ahvatlevamaks.
- 176 Lisaks on direktiivi 2014/40 eesmärk tagada kõigi tarbijate tervise kaitse kõrge tase, mistõttu ei saa direktiivi võimet see eesmärk saavutada hinnata ainult tarbijate kategooria seisukohast.
- 177 Seega ei saa direktiivi 2014/40 artiklis 7 kehtestatud keeldu pidada ilmselgelt ebasobivaks eesmärgi saavutamiseks, milleks on hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks.
- 178 Teiseks, mis puudutab selle keelu vajalikkust, siis tuleb kõigepealt meenutada, et nagu juba märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 110, soovivad CCLAT artiklite 9 ja 10 osalised suunised CCLAT osalistel muu hulgas keelustada niisuguste ainete, nagu mentool kasutamine, mis võib tubakatoodete maitset parandada. Lisaks julgustatakse nende osaliste suuniste punktis 1.1 raamkonventsiooni osalisi kohaldama meetmeid, mis lähevad kaugemale nendes suunistes ettenähtust.
- 179 Liidu seadusandja võis seega õiguspäraselt, neid soovitusi arvesse võttes ja teostades oma suurt kaalutusõigust kehtestada kõigi eristavate maitsete ja lõhnade keelu.
- 180 Teiseks, mis puudutab vähem piiravaid meetmeid, millele viitavad osad põhikohtuasja hagejad, siis tuleb märkida, et need ei tundu olevat sama tõhusad seatud eesmärki saavutama.
- 181 Nimelt ei saa vähendada eristava lõhna ja maitsega tubakatoodete atraktiivsust sellega, et ainult nende suhtes tõstetakse vanusemäära, millest alates nende tarbimine on lubatud, ja järelikult ei saa ka ennetada seda, et tubaka kasutamist alustavad seda vanusemäära ületavad isikud. Lisaks saab selle vanusemäära tõstmisest tulenevast müügikeelust nende toodete turustamisel igal juhul kergelt kõrvale kalduda.
- 182 Teatud sihtgrupile suunatud eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete kahjulikkust käsitlevate teavituskampaaniate korraldamine ei ole iseenesest meede, millega saaks kõrvaldada erinevused nende toodete turuleviimist reguleerivate siseriiklike õigusnormide vahel ja seega parandada siseturu tõrgeteta toimimise tingimusi.
- 183 Mis puudutab keelatud või lubatud maitsete ja lõhnade nimekirjade kehtestamist, siis võib niisuguse meetme tagajärjeks olla põhjendamatu erineva kohtlemise tekitamine eri liiki eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete vahel. Samuti võivad niisugused nimekirjad ruttu vananeda, arvestades tootjate äristrateegia pidevat arengut, ja neist saab ka kergesti kõrvale hoida.
- 184 Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keeld ei lähe ilmselgelt kaugemale sellest, mis on seatud eesmärgi saavutamiseks vajalik.
- 185 Kolmandaks, mis puudutab mentooli kui eristava maitse ja lõhna kasutamise keelu väidetavat ebaproportsionaalset mõju, arvestades selle keeluga kaasnevaid negatiivseid majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi, siis tuleb meelde tuletada, et isegi kui liidu seadusandajal on - nagu käesolevas asjas - suur seadusandlik pädevus, on ta kohustatud oma valikuid tegema objektiivsete kriteeriumide alusel ja uurima, kas eesmärgid, mida võetavate meetmetega tahetakse saavutada, on niisugused, mis õigustavad teatud ettevõtjatele tekitatavaid, lausa suuri negatiivseid majanduslikke tagajärgi (vt selle kohta kohtuotsus Luxembourg vs. parlament ja nõukogu, C-176/09, EU:C:2011:290, punkt 63 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 186 Nimelt vastavalt EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 2) „Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta“ artiklile 5 võetakse seadusandlike aktide eelnõudes arvesse vajadust, et mis tahes kohustus, mis langeb majandustegevuses osalejatele, oleks minimaalne ja proportsionaalne taotletava eesmärgiga.
- 187 Käesolevas asjas tuleb märkida, et liidu seadusandja on järginud, et negatiivsed majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed, mis eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keeluga kaasnevad, oleksid väheolulised.
- 188 Nii on esiteks selleks, et anda nii tubakatööstusele kui ka tarbijatel üleminekuajaks, direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikes 14 ette nähtud, et eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete puhul, mille müügi maht liidus on 3% või üle selle konkreetses tootekategoorias, kohaldatakse nende toodete liidu turuleviimise keeldu alles alates 20. maist 2020.
- 189 Teiseks nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 98, 117 ja 132 viidatud mõjuhinnangust (1. osa, lk 114 ja 6. osa, lk 2), millele selles küsimuses ei ole vastu vaieldud, et see keeld aitab viieaastase perioodi jooksul vähendada sigarettide tarbimist liidus 0,5%–0,8% võrra.
- 190 Need asjaolud näitavad, et liidu seadusandja on kaalunud ühelt poolt selle keelu majanduslikke tagajärgi ja teiselt poolt nõuet tagada vastavalt harta artikli 35 teisele lausele ning ELTL artiklile 9, artikli 114 lõikele 3 ja artikli 168 lõikele 1 inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse seoses tootega, mille koostisesse kuuluvad kantserogeensed, mutageensed ja reproduktiivtoksilised ained. Direktiivi 2014/40 artiklis 7 ette nähtud keelu mõju ei ole seega ilmselgelt ebaproportsionaalne.
- 191 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi tuleb asuda seisukohale, et kolmanda küsimuse punkti a analüüsi käigus ei ole ilmnenu asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 artikli 7 lõigete 1 ja 7 õiguspärasust.

#### Kolmanda küsimuse punkt b

- 192 Kolmanda küsimuse punktis b käsitletavat sätet puudutavad tubakatoodete märgistamise ja pakendamise seotud erinevaid norme, puudutades sisuliselt terviseohu hoiatuste puutumatus pärast paki avamist, mida reguleeritakse direktiivi 2014/40 artikli 8 lõikega 3, terviseohu üldhoiatuse ja lisateabe paigutust ja minimaalseid mõõtmeid, mis on ära toodud selle direktiivi artikli 9 lõikes 3, terviseohu ühendhoiatuste minimaalseid mõõtmeid, mis on kehtestatud nimetatud direktiivi artikli 10 lõike 1 punktis g, ning sigarettide tarbijapakendi kuju ning minimaalset arvu ühes tarbijapakendis, mis on määratletud selle direktiivi artiklis 14.
- 193 Eelotsusetaotlusest nähtub, et väga kokkuvõtlikult ja üldsõnaliselt vaidlustataks kõigi nende sätete õiguspärasus põhjusel, et esiteks ei ole need rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamiseks sobivad ega vajalikud. Nimelt ette nähtud normide asemel, mis on väidetavalt väga ulatuslikud, on olemas vähem piiravaid meetmeid, muu hulgas näiteks nõue, et terviseohu hoiatused peavad olema täielikult nähtavad ja neid ei tohi muuta olenevalt paki kujust. Teiseks takistavad vaidlustatud nõuded tubakatoodete eristamise ja põhjustavad konkurentsimoonusi. Kolmandaks ei saa direktiivi 2014/40 artikli 14 lõikes 1 ette nähtud nõuet, mille kohaselt sigarettide tarbijapakendis peab olema vähemalt kakskümmend sigaretti, põhjendada rahvatervise kaitse eesmärgiga.
- 194 Enamus neist vastuväidetest seavad kahtluse alla nende nõuete proportsionaalsuse ainult inimeste tervise kaitse kõrge taseme tagamise eesmärgi seisukohast, jättes tähelepanuta siseturu tõrgeteta toimimise hõlbustamise eesmärgi ja järelikult ka asjaolu, et see direktiiv – ning konkreetselt kolmanda küsimuse punktis b viidatud sätet – täidavad neid kahte eesmärki.

- 195 Ent esiteks, nagu juba tuvastatud käesoleva kohtuotsuse punktides 97–105, on direktiivi 2014/40 II jaotise II peatüki sätete, mille hulka kuuluvad ka asjassepuutuvas küsimuses viidatud sätted, eesmärk on parandada tubakatoodete siseturu toimimise tingimusi, kõrvaldades erinevused liikmesriikide selle valdkonna õigusnormides.
- 196 Sama kehtib ka ühes pakis sisalduvate sigarettide minimaalse arvu kohta, mis on kindlaks määratud direktiivi 2014/40 artikli 14 lõikes 1 ja millele eelotsusetaotluses konkreetselt viidatakse. Nimelt on selle nõude peamine eesmärk kõrvaldada erinevused liikmesriikide õigusnormides, nagu on märgitud selle direktiivi põhjenduses 28.
- 197 Teiseks, asjassepuutuvad nõuded aitavad kaasa inimeste tervise kaitse kõrge taseme tagamise eesmärgi saavutamisele. Nimelt nagu märkis ka kohtujurist oma ettepanekus punktides 191 ja 192, võivad uut laadi, ebatavalised või silmatorkavad pakendid aidata toote atraktiivsust säilitada või seda suurendada ja ärgitada seda tarbima. Samuti võivad teatud kujuga pakendid terviseohu hoiatuste nähtavust vähendada ja seetõttu vähendada ka nende tõhusust, nagu nähtub direktiivi 2014/40 põhjendustest 25 ja 28. Mis puudutab nõuet, et tarbijapakendis peab olema vähemalt kakskümmend sigaretti, siis tuleneb see asjaolust, et väiksemad müügiühikud kutsuvad suuremal määral üles suitsetamisega alustama, kuna tarbija kaldub arvama, et need on odavamad, vähem sõltuvust tekitavad ja psühholoogiliselt aktsepteeritavamad.
- 198 Seoses vähem piiravate meetmetega, millele viidatakse käesoleva kohtuotsuse punktis 193, piisab, kui märkida, et nende eesmärk ei ole erinevuste kõrvaldamine liikmesriikide õigusnormides, mis käsitlevad tubakatoodete märgistamist ja pakendamist, ning järelikult ei ole need parema siseturu toimimise eesmärgi saavutamiseks sobivad.
- 199 Kuigi on tõsi, et need nõuded on oma laadilt niisugused, mis võivad teatud määral tubakatooteid omavahel sarnasemaks muuta, puudutavad need vaid nende toodete märgistamise ja pakendamise teatud aspekte, mistõttu jätavad need siiski alles võimaluse neid tooteid eristada.
- 200 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi ei saa nõustuda väitega, et direktiivi 2014/40 artikli 8 lõikes 3, artikli 9 lõikes 3, artikli 10 lõike 1 punktis g ja artiklis 14 ette nähtud nõuded on silmselgelt ebasobivad või lähevad ilmselgelt kaugemale sellest, mis on vajalik tubaka- ja seonduvate toodete siseturu toimimise tingimuste parandamise eesmärgi saavutamiseks, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks.
- 201 Järelikult tuleb asuda seisukohale, et kolmanda küsimuse punkti b analüüsi käigus ei ole ilmnenu asjaolusid, mis mõjutaksid nende sätete õiguspärasust.

#### Kolmanda küsimuse punkt c

- 202 Direktiivi 2014/40 artikli 10 lõike 1 punktid a ja c, mis on kolmanda küsimuse punkti c ese, näevad sisuliselt ette, et igale tarbijapakendile ja igale välispakendile kantakse terviseohu ühendhoiatused, mis koosnevad selle direktiivi I lisas loetletud teksthoiatused ja vastavast värvifotost, mis on esitatud pildikogus direktiivi II lisas, ning et need hoiatused katavad 65% tarbijapakendi nii eesmisest kui ka tagumisest välispinnast.
- 203 Nende sätete õiguspärasusele vaieldakse vastu sisuliselt pinna suuruse tõttu, mida need hoiatused peavad katma. Nii väidetakse esiteks, et see suurus ei ole sobiv ega vajalik rahvatervise kaitse eesmärgi täitmiseks, teiseks, et määr 65% pinnast on omavoliline ning seda ei saa põhjendada CCLAT soovitusetega, ning kolmandaks, et nende mõju on ilmselgelt ebaproportsionaalne.

- 204 Kõigepealt, mis puudutab suuremõõtmeliste terviseohu ühendhoiatuste sobivust, siis tuleb märkida, et CCLAT artikli 11 rakendussuunised selgitavad punktis 7, et võrreldes väikeste hoiatustega, mis on esitatud vaid teksti kujul, on pilte sisaldavad suuremad hoiatused märgatavamad, need annavad paremini edasi teavet terviseriskide kohta, neil on suurem emotsionaalne mõju ja need panevad tubakatarbijat rohkem oma tarbimist vähendama või sellele lõppu tegema. Teiseks on suurem võimalus, et nende hoiatuste tõhusus on pikaajalisem ning need on eriti tõhusad selleks, et tervisemõjudest teada anda väheteadlikele isikutele, lastele ja noortele.
- 205 Suuremõõtmeliste terviseohu ühendhoiatuste kasutamine ei ole seega seatud eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv meede.
- 206 Edasi tuleb terviseohu ühendhoiatustega kaetava pinna – mida reguleeritakse direktiivi 2014/40 artikli 10 lõike 1 punktides a ja c - väidetava omavolilise suuruse kohta märkida, et vastavalt CCLAT artikli 11 lõike 1 punkti b alapunktile iv peaksid need hoiatused moodustama „vähemalt 50%“ pakendi esipinnast, kuid mitte mingil juhul alla 30% pakendi esipinnast.
- 207 Selles küsimuses soovivad CCLAT artikli 11 rakendussuunised punktis 12 konventsiooniosalistel uurida võimalust kasutada terviseohu hoiatusi ja sõnumeid, mis katavad „rohkem kui 50%“ pakendi esipinnast ja proovida saavutada see, et „need kataksid võimalikult suure osa“ esipinnast, kuna on tõendatud, et „mida suuremad on need terviseohu hoiatused ja muud sõnumid, seda tõhusamad nad on“.
- 208 Neid asjaolusid arvestades ei saa liidu seadusandjale ette heita omavolilist tegevust sellega, et ta nägi direktiivi 2014/40 artikli 10 lõike 1 punktides a ja c ette terviseohu ühendhoiatustega kaetava pakiosa suuruseks 65% pinnast. Nimelt on selle valiku tegemisel lähtutud kriteeriumidest, mis tulenevad CCLAT soovitustest, ja tegutsenud oma suure kaalutusõiguse raames, mis sellel seadusandjal on, nagu meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 166.
- 209 Lõpuks, mis puudutab käsitletava meetme vajalikkust ja selle väidetavat ebaproportsionaalset mõju tootjate võimele edastada tarbijatele teavet asjassepuutuva toote kohta, siis on esiteks oluline märkida, et lisaks pinnale, mis on kaetud nende hoiatustega, jääb seda laadi teabele tarbijapakendil piisavalt ruumi.
- 210 Teiseks peavad nii kehtestatud piirangud olema tasakaalus nõudega tagada inimeste tervise kaitse kõrge tase valdkonnas, mille eripäraks on asjassepuutuva toote mürgisus ja toote sõltuvust tekitav mõju.
- 211 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi ei ole liidu seadusandja direktiivi 2014/40 artikli 10 lõike 1 punktide a ja c vastuvõtmisega ilmselgelt läinud kaugemale sellest, mis on sobiv ja vajalik tubaka- ja seonduvate toodete siseturu toimimise tingimuste parandamise eesmärgi saavutamiseks, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks.
- 212 Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et kolmanda küsimuse punkti c analüüsi käigus ei ole ilmnenud asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 artikli 10 lõike 1 punktide a ja c õiguspärasust.

#### *Seitsmes küsimus*

- 213 Arvestades käesoleva kohtuotsuse punktis 52 tuvastatud tuleb seitsmendale küsimusele vastata ainult osas, milles see puudutab direktiivi 2014/40 artikli 7 õiguspärasust subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast.
- 214 Selle kohta tuleb täpsustada, et eelotsusetaotluses ei ole esile toodud ühtegi sellest põhimõttest tulenevat õigusvastasuse põhjust, mis kehtiks direktiivi kui terviku suhtes. Nimelt vaieldakse vastu ainult selle artikli 7 kehtivusele, kuna see artikkel keelab mentooli kui eristavat lõhna ja maitset



sisaldavate tubakatoodete liidu turule viimise. Väidetakse, et liidu seadusandja piirdub stereotüüpse kinnitusega, et subsidiaarsuse põhimõtet on järgitud, tõendamata, et sellest keelust siseturule tekkiv kasu on niisugune, et see õigustab liidu tegevust. Nimelt oleks rahvatervise kaitse eesmärki saanud piisavalt täita ka liikmesriikide tasandil.

- 215 Subsidiaarsuse põhimõte on sõnastatud EL lepingu artikli 5 lõikes 3, mille kohaselt võtab liit valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda täielikult saavutada kavandatava meetme eesmärki ning seetõttu võib neid kavandatava meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil. EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 2) „Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta“ artiklis 5 määratletakse ka juhised, kuidas kontrollida, kas need tingimused on täidetud (kohtuotsus Eesti vs. parlament ja nõukogu, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 44).
- 216 Subsidiaarsuse põhimõtte järgimist kontrollitakse kõigepealt poliitilisel tasandil siseriiklikes parlamentides menetluste kohaselt, mis on selleks kehtestatud viidatud protokollis.
- 217 Seejärel teostab seda kontrolli liidu kohus, kes peab kontrollima nii ELL artikli 5 lõikes 3 sätestatud sisuliste tingimuste täitmist kui ka viidatud protokollis kehtestatud menetlustagatiste järgimist.
- 218 Mis puudutab esiteks ELL artikli 5 lõikes 3 sätestatud sisuliste tingimuste täitmise üle teostatavat kohtulikku kontrolli, siis peab Euroopa Kohus kontrollima, kas liidu seadusandja võis konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades asuda seisukohale, et kavandatava meetmega seatud eesmärgi sai paremini saavutada liidu tasandil.
- 219 Mis puudutab valdkonda, mis ei kuulu liidu ainupädevusse – käesolevas asjas siseturu toimimise parandamine –, siis tuleb kontrollida, kas direktiivi 2014/40 eesmärgi oleks saanud paremini saavutada liidu tasandil (vt selle kohta kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 179 ja 180).
- 220 Nagu on ka märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 143, on direktiivil 2014/40 kaks eesmärki, milleks on hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, tagades seejuures inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks.
- 221 Ent isegi kui oletada, et nendest eesmärkidest teise saaks paremini saavutada liikmesriikide tasemel, võib eesmärgi saavutamine sel tasandil siiski kinnistada senist olukorda või isegi tekitada olukorra, kus osades liikmesriikides lubatakse teatud eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete turuleviimist ning teistes see keelatakse, mis oleks aga risti vastupidine direktiivi 2014/40 esimese eesmärgiga, milleks on tubaka- ja seonduvate toodete siseturu toimimise tingimuste parandamine.
- 222 Nende kahe direktiivis nimetatud eesmärgi omavahelisest seotusest järeldub, et liidu seadusandja võis õiguspäraselt asuda seisukohale, et tema võetava meetmega tuleb kehtestada eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete liidus turuleviimise kord ja et selle seotuse tõttu saab neid kahte eesmärki paremini saavutada liidu tasandil (vt analoogia alusel kohtuotsused Vodafone jt, C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 78, ning Eesti vs. parlament ja nõukogu, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 48).
- 223 Lisaks, nagu märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 115, võis liidu seadusandja õigustatult kehtestada kõigi eristavate maitsete ja lõhnade suhtes sama õigusliku režiimi.
- 224 Seega tuleb tagasi lükata argumendid, millega tahetakse tõendada, et konkreetset eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keelu osas oleks inimeste tervise kaitse eesmärki saanud paremini saavutada siseriiklikul tasandil.

- 225 Teiseks, mis puudutab vorminõuete järgimist ja konkreetsemalt direktiivi 2014/40 põhjendusi subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast, siis tuleb meelde tuletada, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale tuleb põhjendamiskohustuse järgimist hinnata mitte üksnes vaidlustatud akti sõnastusest lähtudes, vaid võttes arvesse ka selle konteksti ja konkreetse juhtumi asjaolusid (vt selle kohta kohtuotsus Eesti vs. parlament ja nõukogu, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 61).
- 226 Käesolevas asjas tuleb tuvastada, et komisjoni esitatud direktiivi eelnõu kui ka tema koostatud mõjuhinnang toovad esile piisava hulga asjaolusid, mis näitavad selgelt ja ühemõtteliselt eeliseid, mis annab liidu tasandil meetme võtmise liikmesriikide tasandi asemel.
- 227 Neil kaalutlustel on õiguslikult piisavalt tõendatud, et need asjaolud lubasid nii liidu seadusandjal kui siseriiklikel parlamentidel hinnata, kas eelnõu oli kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, võimaldades samas ka isikutel tutvuda selle põhimõttega seotud põhjendustega ning Euroopa Kohtul teostada oma kontrolli.
- 228 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi tuleb asuda seisukohale, et seitsmenda küsimuse analüüsi käigus ei ole ilmnenu asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 artikli 7 õiguspärasust.

### Kohtukulud

- 229 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/40/EL, tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ, artikli 24 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriikidel säilitada või kehtestada lisanõudeid ainult tubakatoodete pakendite nende aspektide kohta, mida selle direktiiviga ei ole ühtlustatud.**
- 2. Direktiivi 2014/40 artikli 13 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see keelab tarbijapakendil, välispakendil ja tubakatootel endal oleva märgistuse teabega, millele selles sättes viidatakse, isegi kui see teave on sisuliselt tõene.**
- 3. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division'i (Administrative Court) (kõrgem kohus (Inglismaa ja Wales), kuningliku kohtu osakond (halduskohus) esitatud eelotsuse küsimuste analüüsi käigus ei ilmnenu asjaolusid, mis mõjutaksid direktiivi 2014/40 artikli 7, artikli 18 ning artikli 24 lõigete 2 ja 3 või ka selle direktiivi II jaotise II peatüki sätete õiguspärasust.**

Allkirjad