

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

10 päivänä syyskuuta 2002¹

Sisällys

I	Johdanto	I-11463
II	Asiaa koskeva lainsäädäntö	I-11464
	A Direktiivin säädösosa	I-11464
	B Direktiivin oikeudellinen perusta ja johdanto-osan perustelukappaleet	I-11471
	C Tupakkamainonnasta 5.10.2000 annettu tuomio	I-11473
III	Tosiseikasto ja asian käsittelyn vaiheet	I-11475
	A Pääasia	I-11475
	B Ennakkoratkaisukysymykset	I-11476
	C Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa	I-11477
	D Alustavia huomautuksia	I-11477
IV	Oikeudenkäynnin erityisluonne ja asian tutkittavaksi ottaminen	I-11478
V	Asiayhteyteen liittyvät seikat	I-11484
	A Yleistä	I-11484
	B Aineellinen asiayhteys	I-11484
	C Direktiivin taustaa	I-11487
	D Direktiivillä toteutetut aineelliset muutokset	I-11488
VI	Ensimmäisen kysymyksen tarkastelu: oikeudellisen perustan valinta	I-11489
	A Johdanto ja lähestymistapa	I-11489
	B Alustavia huomautuksia oikeudellisesta perustasta	I-11491
	C EY 95 artikla ja kansanterveyden suojelu	I-11493
	1. Esitetyt lausumat	I-11493
	2. Oikeuskäytäntö	I-11494
	3. Yleistä	I-11495

¹ — Alkuperäinen kieli: hollanti.

4. Toimivallan luonne	I - 11496
5. Toimivallan käyttämisestä	I - 11499
6. Jo yhdenmukaistettujen valmistusstandardien vahvistaminen	I - 11501
7. Riidanalainen direktiivi	I - 11502
D EY 95 artikla ja kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettu tuotanto ..	I - 11504
1. Esitetyt lausumat	I - 11504
2. Lähestymistapa	I - 11505
3. EY 94 ja EY 95 artikla ja tuotantovaiheen aikaiset vaatimukset: lyhyt katsaus ..	I - 11506
4. Yhteisön lainsäätäjän toimivalta: huomattavia vääristymiä koskeva vaatimus ..	I - 11508
5. Tupakkadirektiivi	I - 11511
E Onko sallittua käyttää kahta oikeudellista perustaa?	I - 11514
F EY 133 artikla ja tuotteiden vienti kolmansiin maihin	I - 11518
1. Esitetyt lausumat	I - 11518
2. EY 133 artikla ja tuotteiden vienti kolmansiin maihin: lyhyt katsaus	I - 11520
3. EY 133 artiklaan perustuva toimivalta	I - 11522
4. EY 133 artiklaan perustuvan toimivallan rajat	I - 11525
5. Direktiivi	I - 11526
G Oikeudellinen seuraus EY 133 artiklan virheellisestä käyttämisestä oikeudellisena perustana	I - 11528
VII Ensimmäinen kysymys: oikeusperiaatteiden mahdollinen loukkaaminen	I - 11529
A Suhteellisuusperiaate	I - 11529
1. Yleistä	I - 11529
2. Sovellettavuus vientiin	I - 11531
3. 7 artikla	I - 11533
4. Yhteenveto	I - 11537
B Omistusoikeuksien (teollisoikeuden) rajoittaminen	I - 11537
1. Aiheen rajaus	I - 11537
2. Omistusoikeus yhteisön oikeudessa	I - 11538
3. Teollisoikeus	I - 11540

C Muut oikeusperiaatteet	I-11543
1. Perusteluvollisuuden periaate	I-11543
2. Toissijaisuusperiaate	I-11544
3. Harkintavallan väärinkäyttö	I-11545
VIII Toinen kysymys	I-11545
A Esitetyt lausumat	I-11545
B Arviointi	I-11547
IX Ratkaisuehdotus	I-11549

I Johdanto

tuotteisiin myös tupakkatuotteisiin, joita valmistetaan Euroopan unionissa mutta viedään kolmansiin maihin.

1. Nyt käsiteltävä High Court of Justicen (Administrative Court) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 5 päivänä kesäkuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/37/EY² (jäljempänä direktiivi) pätevyyttä ja tulkintaa.

3. Nyt käsiteltävän asian keskeinen kysymys on se, olisiko direktiivi pitänyt antaa EY 95 artiklan vai EY 133 artiklan nojalla vai olisivatko molemmat artikkelit voineet yhdessä olla sen oikeudellisenä perustana. High Court of Justice (Administrative Court) tiedustelelee lisäksi yhteisöjen tuomioistuimelta direktiivin mahdollista pätemättömyyttä, kun sillä loukataan tiettyjä oikeudellisia periaatteita tai se on ristiriidassa omistusoikeuden kanssa. Lopuksi se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivin 7 artiklaa.

2. Kyseinen direktiivi poikkeaa lukuisista muista tuotestandardeja sisältävistä yhteisön direktiiveistä yhden merkittävän seikan osalta. Direktiiviä (tai ainakin sen 3 artiklaa) sovelletaan näet paitsi Euroopan unionin sisällä markkinoitaviin tupakka-

4. Nyt käsiteltävä asia liittyy asiaan Saksa vastaan parlamentti ja neuvosto,³ jossa yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomion,

2 — EYVL L 194, s. 26.

3 — Asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419).

jolla kumottiin toinen tupakkatuotteita koskenut direktiivi (jäljempänä tupakkamainonnasta annettu tuomio). Kyseessä oli tupakkatuotteiden mainontaa ja niiden hyväksi tapahtuvaa sponsorointia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 6 päivänä heinäkuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/43/EY (jäljempänä direktiivi 98/43/EY).⁴

5. Saksan liittotasavalta oli riitauttanut yhteisöjen tuomioistuimessa myös nyt käsiteltävän direktiivin pätevyyden.⁵ Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin jätti kanteen 17.5.2002 antamallaan määräyksellä tutkimatta, koska se oli nostettu kanneoikeuden käyttämiselle asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

6. Nyt käsiteltävä asia antaa mahdollisuuden tarkastella uudelleen yleisellä tasolla toimivaltaa, joka yhteisön lainsäätäjälle annetaan EY 95 artiklassa. Kyseisessä määräyksessä annetaan sille mahdollisuus antaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia oikeussääntöjä. Tässä yhteydessä voidaan esittää erityisesti kaksi kysymystä:

- sisältykö tähän toimivaltaan mahdollisuus antaa lähinnä kansanterveyden suojelemiseen tähtäviä oikeussääntöjä ja

- voidaananko tätä oikeudellista perustaa käyttää sellaisia tuotteita koskevien oikeussääntöjen antamiseen, jotka kyläkin valmistetaan yhteisössä mutta joita ei ole tarkoitettu markkinoitaviksi sisämarkkinoilla?

Myös EY 133 artiklalla annettu toimivalta liittyy yleisellä tasolla nyt käsiteltävään asiaan. Kyse on siitä, onko yhteisön lainsäätäjällä valtuuksia asettaa rajoituksia tiettyjen tuotteiden viennille kolmansiiin maihin sillä perusteella, että ne ovat vaaraksi kansanterveydelle.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Direktiivin säädösosa

7. Direktiivin 3—7 artiklassa säädetään velvoitteista, joita asetetaan tupakkatuotteiden valmistajille ja markkinoijille. Kyseisten artiklojen sisältö esitetään laajasti jäljempänä.

⁴ — EYVL L 213, s. 9.

⁵ — Asia C-406/01, s. I-4561.

8. Artiklojen sanamuoto on seuraava:

sieltä vietävien savukkeiden osalta soveltaa tässä artiklassa asetettuja raja-arvoja 1 päivästä tammikuuta 2005 alkaen, mutta niiden on joka tapauksessa sovellettava niitä viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2007 alkaen.

”3 artikla

Savukkeet: tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäismäärät

3. Väliaikaisena poikkeuksena Kreikan tasavallan osalta on edellä 1 kohdassa tarkoitettu määräpäivä sen alueella valmistettavista ja kaupan pidettävistä savukkeista poltettaessa syntyvän tervan osalta 1 päivä tammikuuta 2007.

1. Jäsenvaltioissa vapaaseen liikkeeseen luovutettavista, kaupan pidettävistä tai valmistettavista savukkeista poltettaessa syntyvät määrät voivat 1 päivästä tammikuuta 2004 alkaen olla enintään:

4 artikla

— tervan osalta 10 mg savuketta kohden,

Mittausmenetelmät

— nikotiinin osalta 1 mg savuketta kohden,

1. Savukkeista poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät on mitattava ISO-standardien 4387 (terva), 10315 (nikotiini) ja 8454 (hiilimonoksidi) mukaisesti.

— hiilimonoksidin osalta 10 mg savuketta kohden.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettusta päivä määrästä poiketen jäsenvaltiot voivat Euroopan yhteisössä valmistettavien mutta

Pakkauksissa olevien tervaa ja nikotiinia koskevien merkintöjen paikkansapitävyys on varmistettava ISO-standardin 8243 mukaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut mittaukset on suoritettava tai tarkistettava jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hyväksymissä ja valvomissa testauslaboratorioissa.

Jäsenvaltioiden on varmistettava tämän artiklan mukaisesti toimitettavien tietojen levittäminen kaikin asianmukaisin keinoin kuluttajien tietoon, jolloin niiden on kuitenkin tarvittaessa otettava huomioon tiedot, jotka ovat liikesalaisuuksia.

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle hyväksyttyjen laboratorioiden luettelo, jossa mainitaan hyväksymisperusteet ja käytetyt valvontakeinot, 30 päivään syyskuuta 2002 mennessä sekä aina, kun tiedot muuttuvat.

5. Jäsenvaltioiden on toimitettava kaikki tämän artiklan nojalla saadut tiedot vuosittain komissiolle, joka ottaa ne huomioon laatiessaan 11 artiklassa tarkoitetun kertomuksen.

3. Lisäksi jäsenvaltiot voivat vaatia tupakan valmistajia tai maahantuojia suorittamaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten edellyttämiä muita mittauksia, jotta savukkeista poltettaessa syntyvien muiden aineiden määrät voitaisiin arvioida tuotemerkki- ja tyyppikohtaisesti sekä arvioida näistä muista aineista aiheutuvat terveysvaikutukset, ottaen huomioon muun muassa niiden aiheuttama riippuvuus. Jäsenvaltiot voivat myös vaatia, että edellä 2 kohdassa tarkoitettu hyväksytty testauslaboratorio suorittaa nämä mittaukset.

5 artikla

Merkinnät

4. Edellä 3 kohdan mukaisesti suoritettujen mittausten tulokset on toimitettava vuosittain asianomaisille toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Jäsenvaltiot voivat säätää mittaustulosten harvemmasta esittämisestä tapauksissa, joissa tuotteiden koostumus ei ole muuttunut. Jäsenvaltioille on ilmoitettava tällaisista muutoksista.

1. Edellä 4 artiklan mukaisesti mitattavat savukkeista poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät on painettava savukepakkausten kylkeen sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa tuote saatetaan markkinoille, siten, että merkintä kattaa kyseisestä pinnasta vähintään 10 prosenttia.

Osuuden on oltava 12 prosenttia niissä jäsenvaltioissa, joissa on kaksi virallista kieltä, ja 15 prosenttia niissä jäsenvaltioissa, joissa virallisia kieliä on kolme.

2. Kussakin tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa, lukuun ottamatta suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita ja muita kuin poltettavia tupakkatuotteita, on oltava seuraavat varoitukset:

Tämä varoitus on painettava vähittäismyyntipakkauksen toiselle näkyvimmälle pinnalle sekä, läpinäkyviä päällyskääreitä lukuun ottamatta, tuotteen vähittäismyynnissä käytettävien muiden myyntipakkausten ulkopinnalle.

a) Yleisvaroitukset:

- 1) 'Tupakointi tappaa/Tupakointi on hengenvaarallista', tai
- 2) 'Tupakointi vahingoittaa vakavasti sinua ja ympärilläsi olevia.'

Jäsenvaltiot voivat määrittää näille pinnoille sijoitettavien varoitusten sijainnin kielivaatimusten noudattamiseksi.

Näitä yleisiä varoituksia on vuoroteltava tavalla, joka takaa niiden säännöllisen esiintymisen. Varoitus on painettava vähittäismyyntipakkauksen näkyvimmälle pinnalle sekä, läpinäkyviä päällyskääreitä lukuun ottamatta, tuotteen vähittäismyynnissä käytettävien muiden myyntipakkausten ulkopinnalle.

3. Komissio antaa 10 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen niin pian kuin se on käytännössä mahdollista ja joka tapauksessa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002 säännöt värivalokuvien tai muitten kuvien käytölle, joiden avulla voidaan havainnollistaa ja selventää tupakoinnin terveysvaikutuksia varmistaakseen, ettei sisämarkkinoita koskevia sääntöjä heikennetä.

b) Liitteessä I olevasta luettelosta otettu erityisvaroitus.

Jos jäsenvaltiot vaativat lisävaroituksia värivalokuvien tai muiden kuvien muodossa, näiden vaatimusten on oltava yllä mainittujen sääntöjen mukaisia.

Näitä erityisvaroituksia on vuoroteltava tavalla, joka takaa niiden säännöllisen esiintymisen.

4. Suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden, joiden kaupan pitämi-

nen on sallittu tämän direktiivin 8 artiklan nojalla, ja muiden kuin poltettavien tupakkatuotteiden pakkauksissa on oltava seuraava varoitus: 'Tämä tupakkatuote voi vaarantaa terveytesi ja aiheuttaa riippuvuutta.'

Varoitus on painettava vähittäismyyntipakkauksen näkyvimälle pinnalle sekä, läpinäkyviä päällyskääreitä lukuun ottamatta, tuotteen vähittäismyynnissä käytettävien muiden myyntipakkausten ulkopinnalle.

Jäsenvaltiot voivat määrittää varoituksen sijainnin kyseisellä pinnalla kielivaatimusten noudattamiseksi.

5. Edellä 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua yleisen varoituksen ja 4 kohdassa tarkoitettua muita kuin poltettavia tupakkatuotteita ja suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita koskevan varoituksen on katettava vähintään 30 prosenttia tupakan vähittäismyyntipakkauksen siitä ulkopinnasta, jolle varoitus painetaan. Tämän osuuden on oltava 32 prosenttia, jos jäsenvaltiossa on kaksi virallista kieltä, ja 35 prosenttia, jos jäsenvaltiossa on kolme virallista kieltä. Edellä 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua erityisvaroituksen on katettava vähintään 40 prosenttia tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksen siitä ulkopinnasta, jolle varoitus painetaan. Tämän osuuden on oltava 45 prosenttia, jos jäsenvaltiossa on kaksi virallista kieltä, ja 50 prosenttia, jos jäsenvaltiossa on kolme virallista kieltä.

Muiden tuotteiden kuin savukkeiden vähittäismyyntipakkausten, joiden näkyvin ulkopinta on yli 75 cm²:n suuruinen, osalta 2 kohdassa tarkoitettujen varoitusten pinta-alan on kuitenkin katettava vähintään 22,5 cm² kunkin ulkopinnan osalta. Tämän pinta-alan on oltava 24 cm², jos jäsenvaltiossa on kaksi virallista kieltä, ja 26,25 cm², jos jäsenvaltiossa on kolme virallista kieltä.

6. Tässä artiklassa edellytettujen varoitusten ja määriä koskevien merkintöjen tekstit on

- a) painettava mustalla lihavoidulla Helvetica-kirjasimella valkoiselle taustalle. Jäsenvaltiot voivat kielivaatimusten täyttämiseksi määrittää kirjasimen pistekoon edellyttäen, että kansallisessa lainsäädännössä täsmennetty kirjainkoko on sellainen, että se peittää mahdollisimman suuren osan vaaditulle tekstille varatusta alueesta;
- b) painettava pienaakkosin lukuun ottamatta varoituksen ensimmäistä kirjainta ja kohtia, joissa kieliopin mukaan on käytettävä suuraakkosia;
- c) keskitettävä alueelle, jolle teksti on painettava, yhdensuuntaisesti pakkauksen ylälaidan kanssa;

d) muiden kuin 4 kohdassa tarkoitettujen tuotteiden osalta kehystettävä mustalla rajauksella, jonka leveyden on oltava vähintään 3 millimetriä ja enintään 4 millimetriä, ja joka ei millään tavalla häiritse varoituksen tai annettujen tietojen lukemista;

e) painettava sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa tuote saatetaan markkinoille.

rolla tai vastaavalla tiedolla siten, että tuotteen valmistuspaikka ja -aika voidaan selvittää.

Tämän säännöksen soveltamisen edellyttämät tekniset toimenpiteet hyväksytään 10 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen.

6 artikla

7. Tässä artiklassa edellytettujen merkintöjen painaminen vähittäismyyntipakkauksen veromerkinnän päälle on kielletty. Tämän artiklan mukaiset merkinnät on painettava pysyvästi pakkaukseen siten, että niitä ei voi irrottaa, eivätkä muut merkinnät tai kuvat taikka pakkauksen avaaminen saa millään tavalla peittää näitä merkintöjä, tehdä niistä epäselviä tai häiritä niiden lukemista. Merkinnät voidaan kiinnittää muihin tupakkatuotteisiin kuin savukkeisiin tarroilla edellyttäen, ettei näitä tarroja voida irrottaa.

8. Jäsenvaltiot voivat säätää, että 2 ja 4 kohdassa tarkoitettuihin varoituksiin liittyy varoituksille varatun alueen ulkopuolella oleva maininta sen antaneesta viranomaisesta.

9. Jotta tupakkatuote voidaan tunnistaa ja jäljittää, on vähittäismyyntipakkaus merkittävä asianmukaisella tavalla, eränume-

Täydentävät tuotetiedot

1. Jäsenvaltioiden on vaadittava kaikkia tupakkatuotteiden valmistajia ja maahantuojaia toimittamaan niille tuotemerkkijä tyyppikohtaisen luettelon kaikista tupakkatuotteiden valmistamisessa käytetyistä ainesosista ja niiden määristä.

Luetteloon on liitettävä selvitys syistä, joiden vuoksi ainesosat on sisällytetty tupakkatuotteisiin. Siinä on ilmoitettava niiden tarkoitus ja luokka. Luetteloon on myös liitettävä valmistajan tai maahantuojan käytettävissä olevat toksikologiset tiedot, jotka koskevat näitä ainesosia tapauksen mukaan poltettuna tai polttamattomassa muodossa, ja jotka liittyvät erityisesti niiden terveysvaikutuksiin, ottaen huomioon

muun muassa niiden riippuvuutta aiheuttavat vaikutukset. Luettelo laaditaan kunkin tuotteen sisältyvän ainesosan painon mukaisessa alenevassa järjestyksessä.

7 artikla

Tuotekuvaukset

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tiedot on toimitettava vuosittain ja ensimmäisen kerran viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava tässä artiklassa tarkoitettujen tietojen levittäminen kaikin asianmukaisin keinoin kuluttajien tietoon. Tällöin on kuitenkin otettava asianmukaisesti huomioon tarve suojata sellaisia tuotteen koostumukseen liittyviä tietoja, joita on pidettävä liikesalaisuuksina.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin tuotteen ainesosaluettelo, josta käyvät ilmi poltettaessa syntyvät tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät, julkistetaan.

4. Jäsenvaltioiden on toimitettava tämän artiklan nojalla saadut tiedot vuosittain komissiolle, joka ottaa ne huomioon laatiessaan 11 artiklassa tarkoitetun kertomuksen.

Sellaisia ilmaisia, nimityksiä, tavaramerkkejä eikä kuvallisia tai muita merkkejä, jotka luovat vaikutelman, että kyseinen tupakkatuote on vähemmän haitallinen kuin muut, ei 30 päivästä syyskuuta 2003 lukien saa käyttää tupakkatuotteiden pakkauksissa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 artiklan 1 kohdan soveltamista.”

9. Direktiivin 13 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden toimivallasta ja velvoitteista direktiivin voimaantulon jälkeen. Kyseisen artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa kieltää tai rajoittaa tämän direktiivin mukaisten tupakkatuotteiden tuontia, myyntiä tai kulutusta niistä poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin tai hiilimonoksidin määrän rajoittamiseen, terveyttä koskeviin varoituksiin ja muihin merkintöihin tai muihin tämän direktiivin vaatimuksiin liittyvistä syistä lukuun ottamatta toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tarkistaa 4 artiklan nojalla toimitetut tiedot.

2. Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen pitää voimassa tai säätää perustamissopimusta noudattaen sellaisia tupakkatuotteiden valmistusta, maahantuontia, myyntiä ja kulutusta koskevia tiukempia vaatimuksia, jotka ne katsovat tarpeellisiksi kansanterveyden suojelemiseksi, edellyttäen, että kyseiset säännöt eivät rajoita tässä direktiivissä vahvistettujen sääntöjen soveltamista.

3. Jäsenvaltiot voivat edellä 12 artiklassa tarkoitetun yhteisen ainesosaluettelon vahvistamiseen asti säätää sellaisten ainesosien käytön kieltämisestä, jotka lisäävät tupakkatuotteiden riippuvuutta aiheuttavia ominaisuuksia.”

B Direktiivin oikeudellinen perusta ja johdanto-osan perustelukappaleet

10. Yhteisön lainsäätäjä on valinnut direktiivin oikeudelliseksi perustaksi EY 95 artiklan ja EY 133 artiklan. Parlamentti lisäsi EY 133 artiklan vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa direktiiviä valmisteltaessa, sillä komission ehdotuksessa oli ainoastaan yksi oikeudellinen perusta eli EY 95 artikla.

11. Direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa käsitellään oikeudellisena

perustana lähinnä EY 95 artiklaa tai ainakin sisämarkkinoiden toiminnan esteiden poistamista. Lainsäätäjä toteaa direktiivin toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa, että tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välillä on yhä merkittäviä eroja. Nämä erot, jotka haittaavat sisämarkkinoiden toimintaa, on poistettava. Neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että tupakan erityisen haitalliset vaikutukset huomioon ottaen terveyden suojelu olisi asetettava EY 95 artiklan 3 kohdan mukaisesti etusijalle.

12. Sisämarkkinoiden toiminnalle aiheutuviin (potentiaalisiin) esteisiin viitataan useaan kertaan vielä monissa muissakin perustelukappaleissa. Esitän tästä esimerkeinä vain seuraavat perustelukappaleet:

— seitsemännen perustelukappaleen ensimmäinen virke: ”Useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että jos savukkeita poltettaessa syntyvän hiilimonoksidin suurimmasta sallitusta määrästä ei säädetä yhteisön tasolla, ne säätävät siitä kansallisella tasolla.”

— yhdeksännen perustelukappaleen ensimmäinen ja toinen virke: ”Savukkeista poltettaessa syntyvän nikotiinin

suurimman sallitun määrän rajoittamista koskevien eri jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välillä on eroja. Nämä erot ovat omiaan muodostamaan kaupan esteitä ja haittaamaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.”

tiivissä 90/239/ETY⁶ (jäljempänä direktiivi 90/239/ETY) määritetään tervan enimmäismäärä, jonka jäsenvaltioissa myytävät savukkeet saavat sisältää. Tervan määrän vähentäminen on edelleen välttämätöntä, koska terva on karsinogeeni. Hiilimonoksidin osalta ”on osoitettu, että savukkeita poltettaessa syntyy hiilimonoksidia sellaisia määriä, jotka vaarantavat terveyttä ja voivat lisätä sydänsairauksien ja muiden terveyshaittojen ilmenemistä”. Yhdeksännen perustelukappaleen mukaan nikotiini puolestaan aiheuttaa erityisiä kansanterveysongelmia.

13. Ainoastaan direktiivin yhdeksäs perustelukappale koskee vientiä ja kuuluu siten EY 133 artiklan piiriin. Sen sanamuoto on seuraava: ”Tämän direktiivin vaikutukset kohdistuvat myös Euroopan yhteisöstä vietäviin tupakkatuotteisiin. Vientijärjestely on yhteisen kauppapolitiikan osa. Terveysvaatimusten on perustamissopimuksen 152 artiklan 1 kohdan ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti muodostettava yhteisön muiden politiikkojen olennainen osa. Olisi annettava säännöt, joilla varmistetaan, ettei sisämarkkinoita koskevia säännöksiä heikennetä.”

15. Direktiivin 5 artiklan perustelut esitetään 19 perustelukappaleessa, jonka sanamuoto on seuraava: ”Varoitusten ja poltettaessa syntyvien aineiden määrien merkitsemisessä on edelleen eroja eri jäsenvaltioissa. Tästä johtuu, että kuluttajilla voi yhdessä jäsenvaltiossa olla paremmat tiedot tupakkatuotteiden vaaroista kuin toisessa. Tällaiset erot eivät ole hyväksyttäviä, ja ne ovat omiaan muodostamaan kaupan esteitä ja haittaamaan tupakkatuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa, ja siksi ne olisi poistettava. Voimassa olevaa lainsäädäntöä onkin tämän tavoitteen saavuttamiseksi syytä tehostaa ja selvittää samalla kun varmistetaan terveydensuojelun korkea taso.”

14. Direktiivin 3 artiklassa säädetään tiettyjen haitallisten aineiden sallituista enimmäismääristä. Sen perustelut esitetään viidennessä, seitsemännessä ja yhdeksännessä perustelukappaleessa. Tervan osalta direk-

16. Kansallinen tuomioistuin pyytää toisessa kysymyksessään yhteisöjen tuomio-

⁶ — EYVL L 137, s. 36.

istuinta tulkitsemaan direktiivin 7 artiklaa. Tätä varten on mainittava 27 perustelukappale, jonka sanamuoto on seuraava: ”Tiettyjen ilmaisujen, kuten vähäturvainen (‘low tar’), erittäin kevyt (‘ultra light’), kevyt (‘light’) ja mieto (‘mild’), nimitysten, kuvien sekä kuvallisten tai muiden merkien käyttö tupakkatuotteiden pakkauksissa saattaa johtaa kuluttajaa harhaan antamalla vaikutelman, että nämä tuotteet olisivat vähemmän vahingollisia, sekä aiheuttaa kulutustapojen muutoksia. Myös tupakointikäyttäytyminen ja riippuvuus, eivätkä ainoastaan tuotteen ennen sen kuluttamista sisältävien tiettyjen aineiden määrät, vaikuttavat sisäänhengitettyjen aineiden määriin. Tämä tosiseikka ei ilmene tällaisten ilmaisujen käytössä, mikä voi näin ollen vaarantaa tässä direktiivissä merkinnöille asetettujen vaatimusten tehokkuuden. Jotta varmistetaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja otetaan huomioon ehdotettujen kansainvälisten sääntöjen kehitys, olisi tällainen käyttö kiellettava yhteisön tasolla, samalla kun annetaan riittävästi aikaa tämän säännön käyttöönottamiselle.”

C Tupakkamainonnasta 5.10.2000 annettu tuomio

17. Tupakkamainonnasta 5.10.2000 annettu tuomio, jolla yhteisöjen tuomioistuim kumosi tupakkatuotteiden mainonnasta ja niiden hyväksi tapahtuvasta sponsoroinnista annetun direktiivin, on erityisen merkityksellinen arvioitaessa nyt käsiteltävää asiaa. Herää kysymys, mikä merkitys yhteisöjen tuomioistuimen tuolloin antamalla ratkaisulla saattaa olla nyt käsiteltä-

vässä asiassa riitautetun direktiivin kanalta, kun myös tällä direktiivillä pyritään vähentämään tupakan kulutusta ja sekin perustuu ainakin olennaisilta osin EY 95 artiklaan. Tästä syystä toistan tässä yhteydessä asian oikeudellisen viitekehityksen osalta tärkeimmät näkemykset, jotka yhteisöjen tuomioistuin esitti kyseisessä tuomiossa.

18. Yhteisöjen tuomioistuin määritteli edellytykset, joiden täytyessä EY 95 artikla voi olla oikeudellisenä perustana yhdenmukaistettaessa kyseisiin tuotteisiin sovellettavia standardeja.⁷ Nämä edellytykset voidaan esittää lyhyesti seuraavalla tavalla:

— Toimenpiteiden tarkoituksena on oltava sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytysten parantaminen. EY 95 artiklassa ei anneta yhteisön lainsäätäjälle yleistöimivaltaa sisämarkkinoista säätämiseksi.

— Toimenpiteiden tarkoituksena on oltava perusvapauksiin kohdistuvien esteiden tai kilpailun vääristymien poistaminen.

— Vaaran on oltava konkreettinen. EY 95 artiklan käyttäminen oikeudel-

7 — Ks. tuomion 83, 84, 86, 88 ja 100 kohta.

lisena perustana on mahdollista, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka saattavat aiheutua jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön eriytymisestä, mutta tällaisten esteiden syntymisen on oltava todennäköistä ja kyseisen toimenpiteen tavoitteena on oltava niiden ehkäiseminen.

- Direktiiviin voi sisältyä säännöksiä, jotka edistävät vain välillisesti perusvapauksiin kohdistuvien esteiden poistamista, kun ne ovat tarpeen sellaisten kieltojen kiertämisen estämiseksi, joilla on tällainen tarkoitus.
- Ainoastaan merkittävät kilpailun vääristymät otetaan huomioon.
- Kilpailun vääristymänä on pidettävä kaikkea kilpailumahdollisuuksien rajoittamista, joka koskee kaikkia markkinoilla toimivia jossain jäsenvaltioissa ja joka johtuu esimerkiksi tietyn toimenpiteen kieltämisestä. Tällainen vääristymä ei ole yksistään peruste käyttää EY 95 artiklaa oikeudellisenä perustana ankaran kansallisen kiellon laajentamiseksi koskemaan koko Euroopan unionin aluetta.

19. EY 95 artiklan soveltamisedellytysten täyttyessä kansanterveyden suojele saattaa

olla ratkaiseva tekijä tarvittavia valintoja tehtäessä.

20. On varmistettava, että tähän määräykseen perustuvalla toimenpiteellä todellisuudessa edistetään vapaakaupan esteiden ja kilpailun vääristymien poistamista.

21. Yhteisöjen tuomioistuin on arvioinut vapaan liikkuvuuden osalta, että EY 95 artiklan nojalla voidaan antaa oikeussääntöjä, joilla kielletään tupakatuotteiden mainonta aikakauslehdissä ja sanomalehdissä, mutta että esimerkiksi julisteissa, päivänvarjoissa ja tuhkakuppeissa sekä elokuvateattereissa esitettävissä mainosfilmeissä harjoitettavan mainonnan kieltäminen ei vaikuta millään tavoin vapaaseen liikkuvuuteen. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää viimeksi mainituissa tapauksissa nojautuneen siihen ajatukseen, että kyseessä ovat lähinnä paikalliset markkinat, mikä ei mielestäni ole itsestään selvää, kun otetaan huomioon tupakka-markkinoiden kansainvälisyys, ja näihin markkinoihin kuuluvat myyninedistämisvälineiden valmistus ja kauppa. Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut huomioon muun muassa sen, että myyninedistämisvälineitä koskevat oikeussäännöt ovat hyvin niukkasaniaisia, ja todennut, että jäsenvaltiot voivat antaa niiden osalta ankarampia sääntöjä. Mikäli olen ymmärtänyt yhteisöjen tuomioistuimen näkemyksen oikein, vapaata liikkuvuutta koskevan säännöksen puuttuessa direktiivillä ei voida tosiasiallisesti edistää vapaakaupan esteiden poistamista.

22. Yhteisöjen tuomioistuin on kilpailuoikeutta tutkiessaan päätellyt, että EY 95 artikla ei ole väline, jota voitaisiin käyttää kilpailun vääristymän poistamiseksi, mikäli tämä edellyttäisi kilpailun ankaraa rajoittamista koko yhteisön alueella.

23. Todettakoon lopuksi, että koska direktiivillä asetettu kielto on yleinen, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että se ei ole toimivaltainen kumoamaan sitä vain osittain.

III Tosiseikasto ja asian käsittelyn vaiheet

A Pääasia

24. Pääasian kantajat, British American Tobacco (Investments) Limited ja Imperial Tobacco Limited (jäljempänä kantajat) valmistavat Yhdysvalloissa tupakkatuotteita ja kuuluvat alan markkinajohtajiin maailmanmarkkinoilla. Ne myyvät tuotteitaan 180 maassa ja niiden osuus maailmanmarkkinoista on 15,1 prosenttia. Niillä on yli 80 tehdasta 64 maassa, ja niissä 80 000 työntekijää, ja ne valmistavat 800 miljardia savuketta vuodessa. Niiden tärkeimmät kansainväliset tavaramerkit ovat Lucky Strike, Kent, Dunhill ja Pall Mall, joiden lisäksi niillä on muita tärkeitä

tavaramerkkejä, kuten Rothmans, Peter Stuyvesant, Benson & Hedges ja John Player Gold Leaf.⁸ Kantajien mukaan direktiivin täytäntöönpanolla on huomattavia vaikutuksia niiden ja niiden tytäryhtiöiden toimintaan.

25. Kantajat vaativat 3.9.2001 High Court of Justicea vastustamaan Yhdistyneen kuningaskunnan hanketta panna direktiivi täytäntöön kansallisessa oikeudessa direktiivissä edellytetyllä tavalla. Kansallisessa tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa esitettiin kysymys siitä, mikä oli European Communities Actin 2 §:n 2 momentin merkitys. Kantajien käsityksen mukaan kyseisessä säännöksessä annetaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle valtuudet panna täytäntöön yhteisön oikeudessa Yhdistyneelle kuningaskunnalle asetetut velvoitteet. Tästä syystä ne vaativat tuomioistuinta toteamaan, että käyttäessään näitä European Communities Actiin perustuvia valtuuksia Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ylittää toimivaltansa, koska itse direktiivi on lainvastainen, minkä vuoksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on vapaa yhteisön oikeuteen perustuvasta velvoitteesta, jonka perusteella näiden valtuuksien käyttäminen olisi hyväksyttävää.

26. High Court of Justice antoi 26.2.2002 antamallaan määräyksellä yhtiöille Japan Tobacco Inc. ja JT International SA luvan osallistua oikeudenkäyntiin välintulijoina.

⁸ — Nämä tiedot on saatu kantajien Internet-sivuilta.

27. Japan Tobacco Inc. on ilmoittanut vaatimustensa koskevan yksinomaan direktiivin 7 artiklaa ja yhtyvän pääasian kantajien jo esittämiin kanneperusteisiin.

28. Japan Tobacco Inc. on yksi maailman suurimmista savukkeenvalmistajista. JT International SA on Japan Tobacco Inc:n tytäryhtiö. JT International SA valmistaa savukkeita Saksassa sijaitsevassa tehtaassa ja markkinoi niitä kaikissa yhteisön 15 jäsenvaltiossa. Japan Tobacco Inc. on lisäksi tavaramerkin Mild Seven haltija. Sen mukaan Mild Seven on toiseksi suurin savukemerkki maailmassa. JT International SA:lla on kyseisen tavaramerkin lisenssi yksinoikeudella hallussaan. Mild Sevenin myynti vastaa yli 40:tä prosenttia Japan Tobacco Inc:n kokonaismyynnistä.⁹

29. Kantajat ovat esittäneet seitsemän kanneperustetta direktiivin 2001/37/EY lainvastaisuudesta. Ne on esitetty ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen seitsemässä alakohdassa.

⁹ — Japan Tobacco Inc:stä ja JT International SA:sta käytetään jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa lyhyesti nimitystä Japan Tobacco.

B Ennakkoratkaisukysymykset

30. High Court (Administrative Court) on pyytänyt 6.12.2001 tekemällään väli-päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.12.2001, yhteisöjen tuomioistuinta antamaan ennakkoratkaisun seuraavista kysymyksistä:

”1. Onko direktiivi 2001/37/EY kokonaan tai osittain pätemätön seuraavilla perusteilla:

- a) EY 95 artikla ja/tai EY 133 artikla eivät ole asianmukaisia oikeudellisia perustoja;
- b) EY 95 artiklaa ja EY 133 artiklaa on käytetty oikeudellisena perustana samanaikaisesti;
- c) suhteellisuusperiaatetta on loukattu;
- d) EY 295 artiklaa on rikottu, omistusoikeutta, joka on perusoikeus, on loukattu ja/tai TRIPS-sopimuksen 20 artiklaa on rikottu;

e) EY 253 artiklaa on rikottu ja/tai perusteluvollisuus on laiminlyöty;

f) toissijaisuusperiaatetta on loukattu;

g) harkintavaltaa on käytetty väärin?

Tobacco, Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sekä Belgian, Saksan, Suomen, Ranskan, Kreikan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat esittäneet suullisia lausumiaan 2.7.2001 pide-tyssä istunnossa.

D Alustavia huomautuksia

2. Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, sovelletaanko parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/37/EY 7 artiklaa ainoastaan Euroopan yhteisössä myytäviin tupakatuotteisiin vai sovelletaanko sitä myös tupakkatuotteisiin, jotka pakataan Euroopan yhteisössä kolmansiin maihin vietäviksi?"

C Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuinmessä

31. EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet kantajat, Japan Tobacco, Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sekä Belgian, Saksan, Suomen, Ranskan, Kreikan, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ruotsin hallitukset. Kantajat, Japan

32. Parlamentti huomauttaa, että pääasian kantajat ovat ilmoittaneet, että niiden perusteluja tukisi direktiiviehdotuksesta annettu parlamentin oikeudellisen yksikön luottamuksellinen lausunto. Todistajanlausuntoihin on myös liitetty kaksi erillistä oikeudellisen yksikön lausuntoa. Ne tukevat näkemystään myös parlamentin oikeudellisen valiokunnan lausunnolla.

33. Parlamentti pyytää, että yhteisöjen tuomioistuin ei ottaisi huomioon näitä lausuntoja eikä niissä mainittuja asiakirjoja tai asiakirjoja, joihin niissä viitataan. Se vetoaa tässä yhteydessä ratkaisuehdotukseen, jonka julkisasiamies Jacobs on antanut asiassa Espanja vastaan neuvosto.¹⁰ Julkisasiamies on siinä todennut, että mikäli yhteisön toimielin ei ole antanut

10 — Asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1985). Julkisasiamies katsoi lisäksi, että kyseistä periaatetta sovelletaan silloin, kun oikeudellisen yksikön asiakirjoja ei ole esitetty, mutta asiakirja-aineiston asiakirjoissa on viitattu kantaan, jonka oikeudellisen yksikön väitetään omaksuneen.

nimenomaista lupaa, yhteisöjen tuomioistuimessa ei voida vedota suoraan eikä välillisesti kyseisen toimielimen oikeudellisen yksikön lausuntoon. Tämä olisi näet selvästi vastoin yleistä etua eli vaatimusta riippumattomasta oikeudellisesta kannanotosta. Parlamentti viittaa myös määräykseen, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti on antanut asiassa Carlsen.¹¹ Presidentti huomauttaa siinä, että oikeudellisen yksikön lausunnon julkistaminen saattaa aiheuttaa epävarmuutta yhteisön toimien laillisuudesta ja että sillä saattaa olla kielteinen vaikutus toimielinten toimintaan, mikä uhkasi yhteisön oikeusjärjestyksen tasapainoa ja toimielinten hyvää hallintotapaa. Nämä ovat yleisiä intressejä, joiden suojelu on päättäväisesti varmistettava.

34. Olen puolestani sitä mieltä, että yhteisön lainsäädäntöä valmisteltaessa annettuja oikeudellisia lausuntoja ei täydy kaikissa tapauksissa pitää salaisina. Tällaisten lausuntojen julkistamiseen liittyy myös se merkittävä etu, että se lisää lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyttä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikki lausunnot voitaisiin julkistaa. Erottelen tässä yhteydessä toisistaan ensinnäkin oikeudellisten yksiköiden sisäiset lausunnot, joita on voitava antaa vapaasti toimielimen sisäisen kannan määrittämiseksi, ja toiseksi toimielimen ulkopuolelle annettavat virallisemmat lausunnot, kuten tietyissä jäsenvaltioissa Conseil d'État -tyyppisten elinten

antamat lausunnot. En näe mitään syytä siihen, miksi jälkimmäisen tyyppiset lausunnot olisi pidettävä salassa. Kuitenkin mielestäni myös sisäiset lausunnot voitaisiin julkistaa erilaisista syistä. Nyt käsiteltävän kaltaisen oikeudenkäynnin asianosaisilla on tällaisissa tapauksissa tietenkin oikeus hyödyntää tällaisissa lausunnoissa käytettyjä perusteluja. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että oikeudellisen yksikön näkemykset voisivat sitoa kyseistä toimielintä.

35. Yhteisöjen tuomioistuin voi arvioida yhteisön lainsäätäjän tahtoa ilman, että se ottaa huomioon nyt käsiteltävässä asiassa esitettyjä asiakirjoja. Tästä syystä ehdotan, että se tutkisi tämän asian pitäen mielessä sen, että nämä lausunnot eivät edusta Euroopan parlamentin näkemystä. Parlamentin pyynnön huomioon ottaminen ei ole muilta osin tarpeen.

IV Oikeudenkäynnin erityisluonne ja asian tutkittavaksi ottaminen

36. Nyt käsiteltävä asia on erityislaatuinen, sillä tämä on ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään antamaan ratkaisu sellaisten ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä, joita asianomaiset ovat esittäneet kansallisessa oikeudenkäynnissä direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan aikana. Tilanne oli

11 — Asia T-610/97 R, Carlsen ym. v. neuvosto, määräys 3.3.1998 (Kok. 1998, s. II-485). Ks. myös asia T-44/97, Ghignone v. neuvosto, tuomio 8.11.2000 (Kok. H. 2000, s. I-A-223, II-1023).

vastaavanlainen asiassa Imperial Tobacco ym.¹² Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvinnut antaa ratkaisua tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä, koska asialla ei muutenkaan ollut enää kohdetta sen jälkeen kun tupakkamainonnasta oli 5.10.2000 annettu tuomio,¹³ jolla yhteisöjen tuomioistuin oli kumonnut riidanalaisen direktiivin. Asiassa SMW Winzersekt antamassaan tuomiossa¹⁴ yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin vastasi hyvin samantapaiseen kysymykseen. Kyseessä oli sellaisen asetuksen säännös, joka oli sovellettavissa vasta siirtymäkauden päätyttyä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseisen pääasian kantajan ei tarvinnut odottaa siirtymäkauden päättymistä voidakseen vedota kansallisessa tuomioistuimessa siihen, että kyseinen säännös ei ollut sovellettavissa.

tun määräajan kuluessa, on jo lähtökohteisesti asiaan liittyvistä tosiseikoista johtuvaa vahinkoa, eikä sen voida katsoa johtuvan yhteisön oikeudesta. Komissio katsoo lisäksi, että ennen kuin tämä direktiivin täytäntöönpanolle kansallisessa oikeudessa asetettu määräaika on päättynyt, ei ole tarpeen antaa ratkaisua direktiivin pätevydestä ja tulkinnasta. Mikäli oletetaan, että yksityinen voisi riitauttaa direktiivin pätevyden kansallisessa tuomioistuimessa ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä, hänelle annettua kannemahdollisuutta voitaisiin lisäksi pitää keinona kiertää EY 230 artiklan määräyksiä ja vääristää EY:n perustamisopimuksella käyttöön otettua muutoksenhakujärjestelmää.

37. Ranskan hallituksen ja komission mielestä ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty. Ranskan hallitus katsoo, että direktiivillä ei sinänsä aseteta mitään velvoitteita yksityisille, ja viittaa erityisesti asiassa Salamander ym. vastaan parlamentti ja neuvosto annettuun tuomioon,¹⁵ jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että direktiivi, jolla veloitetaan jäsenvaltiot asettamaan velvollisuuksia taloudellisille toimijoille, ei sellaisenaan, ennen kansallisten täytäntöönpanotoimien toteuttamista ja niistä riippumatta, vaikuta suoraan näiden taloudellisten toimijoiden oikeudelliseen asemaan. Vahinko, jota yksityisille saattaa aiheutua täytäntöönpanolle vara-

38. Katson omasta puolestani, että ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä annetaan vastaus, jota tarvitaan nyt käsiteltävässä asiassa, joka koskee direktiivin täytäntöönpanovaiheessa sen pätevydestä esitettyjä kysymyksiä.

39. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut kyseisessä oikeuskäytännössä, että kun kansallisen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat yhteisön oikeussäännön tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on lähtökohteisesti annettava ennakkoratkaisu. Kansallisen tuomioistuimen sille esittämä pyyntö voidaan jättää tutkimatta ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että EY 234:n mukaista menettelyä käytetään väärään tarkoitukseen ja että sillä itse asiassa pyritään saa-

12 — Asia C-74/99, Imperial Tobacco ym., tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8599).

13 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia C-376/98.

14 — Asia C-306/93, SMW Winzersekt, tuomio 13.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5555).

15 — Yhdistetyt asiat T-172/98, T-175/98, T-176/98 ja T-177/98, Salamander ym. v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 27.6.2000 (Kok. 2000, s. II-2487, 54 kohta).

maan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu näennäisen oikeudenkäyntiasian avulla, tai kun on selvää, että yhteisön oikeutta ei suoraan eikä välillisesti sovelleta kyseisen asian olosuhteissa.¹⁶

40. On siis selvää, että yhteisöjen tuomioistuin ymmärtää laajasti velvoitteensa vastata ennakkoratkaisukysymyksiin, ja se on aina korostanut tässä yhteydessä sitä, että EY 234 artiklalla käyttöön otettu menettely on väline yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön toteuttamiseksi. Tästä seuraa, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.

41. On toisin sanoen kansallisen tuomioistuimen eikä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä arvioida sitä, onko ennakkoratkaisukysymysten esittäminen yhteisöjen tuomioistuimelle asianmukaista. Ainoat sille asetetut rajoitukset koskevat sitä, että oikeudenkäyntiasia ei saa olla näennäinen ja kysymysten on koskettava yhteisön oikeuden soveltamista.

42. Mielestäni näiden kahden edellytyksen täyttymisestä ei ole mitään epäilystä nyt

käsiteltävässä asiassa. Ensinnäkin oikeudenkäyntiasia on kansallisen oikeuden mukaisesti todellinen, koska sen kohteena ovat Yhdistyneen kuningaskunnan valtuudet soveltaa European Communities Actin 2 §:n 2 momenttia. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden soveltamista. Riita ei näet koske yhteisön lain-säädäntöehdotusta vaan direktiiviä, joka on jo annettu ja joka on direktiivin 16 artiklan mukaisesti tullut voimaan julkaisemispäivänään. Sen sisältö on siis varma, kuten myös velvoitteet, jotka siitä seuraavat täytäntöönpanolle kansallisessa oikeudessa asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

43. Se, mitä yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Vaneetveld antamassaan tuomiossa¹⁷ — johon komissio vetoaa — ei muuta tilannetta millään tavoin. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, että yksityiset eivät voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa direktiiviin, ennen kuin sen täytäntöönpanolle kansallisessa oikeudessa asetettu määräaika on päättynyt. Ennen määräajan päättymistä direktiivillä ei näet voida luoda yksityiselle oikeuksia, joita kansallisen tuomioistuimen olisi suojeltava. Täytäntöönpanolle asetetun määräajan aikana direktiivillä ei voida myöskään asettaa yksityisille velvoitteita. Ainoastaan jäsenvaltioilla on tänä aikana täsmällisesti kuvattuja velvoitteita. Niiden on pantava direktiivi täytäntöön kansallisessa oikeudessa ja pidätyttävä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka saattaisivat vaarantaa vakavalla tavalla direktiivissä kuvatun tuloksen toteuttamisen.¹⁸

17 — Asia C-316/93, Vaneetveld, tuomio 3.3.1994 (Kok. 1994, s. I-763).

18 — Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411).

16 — Ks. esim. asia C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4291, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

44. Tämä ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että kansallisella tuomioistuimella ei olisi objektiivisesti arvioiden tarvetta saada vastausta yhteisöjen tuomioistuimelle esittämiinsä ennakkoratkaisukysymyksiin,¹⁹ eikä sitä, että kyseessä olisi näennäinen oikeudenkäyntiasia, jolloin yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitsisi antaa vastausta.

45. Lisäksi kantajilla on kiistatta intressi saada vastaus yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyihin kysymyksiin. Niiden on näet saatava täysi varmuus oikeuksista ja velvoitteista, joihin ne voivat vedota tai jotka niiden on täytettävä lähitulevaisuudessa ja jotka ovat niiden liiketoiminnalle keskeisiä. On lisäksi todennäköistä, että ne joutuvat ryhtymään yritystoiminnassaan tiettyihin toimenpiteisiin jo ennen täytäntöönpanolle kansallisessa oikeudessa asetetun määräajan päättymistä. Ei ole yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä arvioida ennakkoratkaisumenettelyssä tämän intressin sisältöä tai laajuutta, sillä tämä tehtävä on varattu kansalliselle tuomioistuimelle. Nimenomaan tämä on ero ennakkoratkaisumenettelyn ja EY 230 artiklalla käyttöön otetun suoran kannemenettelyn välillä.²⁰ Lisättäköön vielä ylimääräisenä huomautuksena, että ei ole myöskään pienintäkään epäilystä siitä, että kantajien intressi on merkittävä. Edelleen ylimääräisenä huomautuksena vastaan vielä Ranskan hallituksen väitteeseen, jonka mukaan kantajien intressi liittyy asian tosiseikkoihin eikä perustu yhteisön oikeuteen. Tämä väite on

mielestäni paitsi virheellinen²¹ myös yhteisöjen tuomioistuimen kannalta asiaankuulumaton, koska sen arvioiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä.

46. Tämän perusteella teen sen päätelmän, että yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava High Courtin sille esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, ja tämä ratkaisu on lisäksi linjassa sen kanssa, mitä yhteisöjen tuomioistuin on itse todennut asiassa *Winzersekt*,²² joka oli melko samankaltainen kuin nyt käsiteltävä asia.

47. On kuitenkin todettava, että muut ratkaisut — joiden johdosta pyyntö jätettäisiin tutkimatta — merkitsisivät sitä, että yhteisön oikeusjärjestyksessä ei annettaisi mitään tehokasta oikeussuojaa kantajille, mikä olisi ristiriidassa tämän tärkeän yleisen oikeusperiaatteen kanssa, jonka yhteisöjen tuomioistuin on aina tunnustanut²³ kuuluvan kaikille jäsenvaltioille yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Tämä oikeusperiaate on vahvistettu Euroopan ihmis-oikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa, ja Euroopan unioni on esittänyt sen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa.

19 — Yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut tätä perustetta asiassa C-415/93, *Bosman*, 15.12.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-4921, 65 kohta).

20 — Ks. vastaavasti myös ratkaisuehdotus, jonka julkisasiamies Fennelly on esittänyt edellä alaviitatussa 12 mainituksessa asiassa C-74/99, *Imperial Tobacco ym.*, jossa yhteisöjen tuomioistuin on antanut tuomion 5.10.2000 (32 kohta).

21 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

22 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta.

23 — Ks. esim. asia 222/84, *Johnston*, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621).

48. Tehokasta oikeussuojaa koskevan vaatimuksen osalta huomautettakoon ensinnäkin, että ennakkoratkaisumenettely kuuluu sellaisten oikeussuojakeinojen kokonaisuuteen, jolla on taattava tarpeellinen oikeussuoja yksityisille. Tämän ennakkoratkaisumenettelyn lisäksi perustamissopimuksella on otettu käyttöön suora kanne, jonka jokainen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi tietyin edellytyksin panna vireille ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

49. EY 230 artiklassa määrätään kuitenkin, että direktiivin pätevyys voidaan riitauttaa ainoastaan jäsenvaltion, neuvoston tai komission nostamalla suoralla kanteella.²⁴ Kyseisessä määräyksessä ei siis anneta luonnollisille henkilöille eikä oikeushenkilöille oikeutta riitauttaa direktiivin pätevyyttä yhteisöjen tuomioistuimessa. EY 230 artiklan neljännessä kohdassa mainitaan ainoastaan päätökset ja yhden erityistapauksen osalta asetukset.

50. Se, että EY 230 artiklan neljännessä kohdassa kuvataan äärimmäisen tarkasti tapauksia, joissa luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on kanneoikeus, merkitsee sitä, että perustamissopimuksen laatijat ovat nimenomaisesti halunneet evätä kaikki mahdollisuudet nostaa suora kanne yhteisöjen tuomioistuimessa nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa. Tämä selitys on myös linjassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, sillä siinä on tarkasti määriteltä edellytykset, jotka yksityisten on osoitettava oman yksityisen int-

ressinsä täyttävän, jotta he voivat panna oikeudenkäynnin vireille yhteisöjen tuomioistuimissa.²⁵ Yksityisten kanne tutkitaan ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseessä on päätös, joka ”koskee heitä tiettyjen, heille ominaisten piirteiden tai sellaisen heille ominaisen tosiasiallisen aseman vuoksi, joka erottaa heidät kaikista muista ja yksilöi heidät samalla tavalla kuin sen, jolle päätös on osoitettu”.²⁶ Tämän oikeuskäytännön mukaisesti pääasian kantajilla ei siten ole tässä tapauksessa oikeutta nostaa suoraa kannetta, koska ne eivät erotu muista tupakkatuotteiden valmistajista, joita direktiivi koskee. Tiivistetysti voidaan todeta, että vaikka EY 230 artiklan neljännessä kohdassa olisi mainittu direktiivit, kantajilla ei kyseisen määräyksen perusteella olisi siinäkään tapauksessa oikeutta nostaa kannetta.

51. Yhteisöjen tuomioistuin on tämän rajoitetun tulkintansa tueksi vedonnut muun muassa siihen, että yksityishenkilö voi aina kääntyä kansallisen tuomioistuimen puoleen, ja tämä voi puolestaan panna ennakkoratkaisumenettelyn vireille. Kansalaisten oikeudet tehokkaaseen oikeussuojaan on taattu ennakkoratkaisumenettelyllä.²⁷ Tämä merkitsee selvästi sitä, että yhteisön oikeudessa ei tietenkään voida

25 — Ks. tästä oikeuskäytännöstä ratkaisuehdotus, jonka julkisasiamies Jacobs on esittänyt 21.3.2002 asiassa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*, jossa on annettu tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6677.

26 — Asia C-321/95 P, *Greenpeace Council ym. v. komissio*, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1651, 7 kohta), ja tämä on äskettäin vahvistettu myös edellä alaviiteessä 25 mainitussa asiassa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*, 25.7.2002 annetulla tuomiolla (44 kohta).

27 — Ks. perustelujen osalta edellä alaviiteessä 26 mainitussa asiassa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*, 25.7.2002 annetun tuomion 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Yhteisöjen tuomioistuin soveltaa siinä täysin päinvastaista lähestymistapaa kuin komissio esittää, kun se väittää, että ennakkoratkaisumenettelyn avaaminen olisi ristiriidassa EY:n perustamissopimuksella käyttöön otetun oikeussuojakeinojärjestelmän kanssa.

24 — Ja tietyissä erityistapauksissa Euroopan parlamentin, tilintarkastustuomioistuimen tai Euroopan keskuspankin nostamalla suoralla kanteella.

sulkea tätä ennakkoratkaisuvaihtoehtoa ja luoda tällä tavoin oikeudellista tyhjiötä. Näen tilanteen tällä tavoin, vaikka en olekaan vielä käsitellyt sitä kysymystä, otaanko rajoitetussa tulkinnassa, jonka yhteisöjen tuomioistuin on antanut EY 230 artiklan neljännelle kohdalle, riittävissä määrin huomioon perustuslaillisia oikeuksia, jotka takaavat jokaiselle oikeussubjektille oikeuden saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asiassa UPA antamassaan ratkaisuehdotuksessa²⁸ julkisasiamies Jacobs on mielestäni perustellusti esittänyt epäilyksiä, jotka on otettava vakavasti.

52. Toiseksi myös oikeusvarmuuden periaate on otettava huomioon. Asianmukaisesti toimivassa oikeusjärjestyksessä jokaisen, jota asia koskee, on mahdollisimman hyvin tunnettava varmuudella kaikki oikeutensa ja velvoitteensa. Tämä pätee erityisesti silloin, jos kyseessä ovat oikeudet ja velvoitteet, joilla saattaa olla huomattava vaikutus hänen liikeasioittensa hoitamiseen. Tästä syystä on mielestäni merkityksentöntä, ovatko kyseessä oikeudet ja velvoitteet, jotka eivät ole tietyllä hetkellä vielä voimassa, mutta jotka varmuudella tulevat voimaan hyvin pian.

53. Ei ole epäilystäkään siitä, että direktiivin pätevyys voidaan saattaa yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi EY:n perustamissopimuksen perusteella vireille pantavassa ennakkoratkaisumenettelyssä, kun

henkilö, jota asia koskee ja jolla on perusteltuja epäilyksiä direktiivin pätevydestä, on nostanut kanteen kansallisessa tuomioistuimessa. On mielestäni oikeusvarmuuden periaatteen vastaista tulkita yhteisön oikeutta siten, että asianomaisen olisi odotettava direktiivin täytäntöönpanolle kansallisessa oikeudessa asetetun määräajan päättymistä ennen kuin hän voisi käyttää tätä oikeussuojakeinoa.

54. Kolmanneksi kantajien vaatimuksen tutkimatta jättäminen saattaisi tässä tapauksessa aiheuttaa niille vahinkoa, koska niiden on jo nyt ryhdyttävä toimenpiteisiin mukauttaakseen tuotantoaan, vaikka myöhemmin saattaisi ilmetä, että direktiivi ei ole pätevä. Vahinkoa kärsineen osapuolen pitäisi silloin yrittää saada vahingonkorvausta joko direktiivin täytäntöönpanotoimet toteuttaneelta jäsenvaltiolta tai suoraan Euroopan yhteisöltä EY 288 artiklan toisessa kohdassa annetun mahdollisuuden perusteella.

55. Yhteisöjen tuomioistuin asettaa erittäin ankaria edellytyksiä sille, että lainvastaisesta lainsäädännöstä aiheutuneista vahingoista myönnettäisiin korvausta. En käsittele tässä lähemmin sitä, millaiset menestymismahdollisuudet on Euroopan yhteisöä vastaan nostetulla vahingonkorvauskanteella. Ei ole mielestäni mahdotonta, että tällainen kanne saattaisi menestyä varsinkin silloin, kun lainvastaisuus johtuu siitä, että yhteisön lainsäätäjät on toteuttanut toimenpiteen, johon EY:n perustamissopimus ei oikeudellisen perustan puuttuessa anna sille toimivaltaa.

28 — Ks. alaviite 25. Asiassa T-177/01, Jégo-Quéré v. komissio, 3.5.2002 antamassaan tuomiossa, Kok. 2002, s. II-2365, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi antanut sille jo ensimmäisen laajemman tulkinnan.

56. Tärkeämpää on se, että mikäli kantajien vaatimus jätettäisiin tutkimatta ja niiden pitäisi odottaa uutta oikeudenkäyntiä, jotta direktiivi voitaisiin myöhemmin todeta pätemättömäksi, niille aiheutuisi vahinkoa ilman että ne ovat voineet puuttua asiaan. Päätös ryhtyä toimenpiteisiin, joita direktiivin täytäntöönpano merkitsee — jo ennen kuin direktiivin lainvas- taisuus todetaan — ei näet ole yrityksen vapaasti valittavissa, vaan perustuu laki- määräisen velvoitteen täyttämiseen.

57. Oikeussuojajärjestelmä on luotava sel- laiseksi, että se tarjoaa keinot estää mah- dollisimman hyvin vahingon syntyminen tai ainakin rajoittaa sen määrää. Olisi toi- sin sanoen epäoikeudenmukaista tulkita EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, jotka takaavat mahdollisuuden saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, siten, että yksityisillä ei olisi niiden perusteella mah- dollisuutta rajoittaa vahingon määrää.

V Asiayhteyteen liittyvät seikat

A Yleistä

58. Nyt käsiteltävä asia ei ole erillään muusta ympäristöstä, ja se, miten sitä on arvioitava, riippuu suuressa määrin sen asiayhteydestä. Kyseessä on ensinnäkin aineellinen asiayhteys, jossa tupakkatuot-

teet valmistetaan, myydään ja kulutetaan. Direktiivi on annettu tässä ympäristössä. Tämän luvun toisessa osassa käsitellään sitä, miten direktiivi on annettu. Kolmas seikka, joka on mielestäni tärkeä, koskee direktiivillä tehtyjä aineellisia muutoksia. Tupakkatuotteiden koostumus ja merkin- nät ovat näet jo pitkään olleet yhteisön lainsäätäjän toimien kohteena.

B Aineellinen asiayhteys

59. Tämän oikeudenkäynnin osapuolet ovat toimittaneet yhteisöjen tuomioistui- melle runsaasti asiakirja-aineistoa tupa- koinnin vaaroista ja erityisesti yksityiskoh- taisia lääketieteellisiä ja luonnontieteellisiä selvityksiä sekä valokuvia runsaan tupa- koinnin ihmisille aiheuttamista kärsimyk- sistä. Ei ole mielestäni yhteisöjen tuo- mioistuimen tehtävänä esittää perusteellista ja täsmällistä arviointia tupakoinnin seu- rauksista. Tässä yhteydessä on riittävää todeta, että kukaan ei enää vakavissaan kiistä sen vaikutusten vaarallisuutta ja että yleinen mielipide tupakoinnista on muut- tunut huomattavasti. Nämä kaksi kehitys- suuntaa ovat seurausta muun muassa tupakan vahingollisia vaikutuksia koske- van tieteellisen tiedon edistymisestä. Väes- tö, varsinkin nuoret, tupakoi kuitenkin edelleen runsaasti.²⁹

29 — 18.12.1996 päivätty komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteisön nykyisestä ja ehdotetusta toiminnasta tupakankulutuksen vähentämiseksi (KOM(96) 609 lopullinen) perustuu siihen lähtökohtaan, että 40 prosenttia Euroopan unionin aikuisväestöstä tupakoi edelleen vuonna 1996.

60. Sekä Euroopan unionissa että useissa jäsenvaltioissa harjoitettu tupakanvastainen politiikka sisältää kahdentyyppisiä toimenpiteitä. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat toimenpiteet, joilla pyritään mahdollisuuksien mukaan ehkäisemään tupakointia ja jotka kohdistetaan erityisesti nuoriin. Toiseen ryhmään kuuluvat toimenpiteet, joilla pyritään mahdollisuuksien mukaan rajoittamaan tupakoinnin vahingollisia vaikutuksia. Direktiivillä käyttöön otetut merkintöjä koskevat standardit ovat hyvä esimerkki ensimmäiseen ryhmään kuuluvista poliittisista toimenpiteistä, kun tupakan koostumusta koskevat standardit kuuluvat sitä vastoin jälkimmäiseen ryhmään. Komissio on huomauttanut, että radikaalimpi toimenpide — jolla tupakkatuotteet yksin tein kiellettäisiin — saataisi olla perusteltu tupakoinnin aiheuttamien vaarojen vuoksi, mutta se ei ole käytännön syistä eikä verotuksellisista ja poliittisistakaan syistä toteutettavissa.

61. Tästä syystä seuraavaksi on käsiteltävä tupakkatuotteiden ja erityisesti savukkeiden markkinoita. Nämä markkinat ovat ajan myötä kehittyneet siten, että ne nykyään ylittävät valtioiden rajat,³⁰ ja paikallisilla mieltymyksillä on yhä vähemmän merkitystä markkinoilla, joita hallitsevat muutamat suuret savukemerkit. Tupakkateollisuudessa keskittyminen on

vieläkin merkittävämpää,³¹ sillä suurimmat valmistajat myyvät yleensä useita merkkejä markkinoilla. Se, että savuke-markkinat ylittävät valtioiden rajat, ei merkitse sitä, että olisi syntynyt täysin yhtenäiset markkinat. Viranomaiset päinvastoin sääntelevät markkinoita hyvin paljon, joten hintaerot ovat merkittäviä muun muassa kansallisten valmisteverojen vuoksi. Myös mainontaa koskevat säännöt ovat eri valtioissa hyvin erilaiset.

62. Kansallisten markkinoiden väliset suuret hintaerot ovat tehneet niistä hyvin alttiita laittomalle kaupalle ja salakuljetukselle. Vuodelta 1999 peräisin olevassa Maailmanpankin kertomuksessa³² arvioidaan, että maailmanlaajuisesti 30 prosenttia savukeviennistä tapahtuu salakuljetuksen kautta, ja tämä vastaa noin 355:tä miljardia savuketta.

63. Laittoman kaupan ja salakuljetuksen asema on erittäin merkittävä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisessä kaupassa ja myös kolmansien maiden kanssa käytävässä kaupassa, mitä ei ole kiistetty tässäkään oikeudenkäynnissä. Mielipiteet eroavat sitä vastoin sen osalta, missä määrin salakuljetus koskee unionissa valmistettuja ja Euroopan markkinoilla (sen jälkeen kun

30 — Eurostatin vuoden 1999 tilastoista ilmenee, että jäsenvaltioiden välinen kauppa Euroopan unionin sisällä on saavuttanut huomattavat mittasuhteet (viennin arvo unionin sisällä 3 626 419 070 ecua) verrattuna unionissa valmistettujen savukkeiden kokonaisarvoon (14 275 426 293 ecua). Myös vienti unionista kolmansiin maihin on verrattain merkittävää eli 1 667 025 670 ecua. Sitä vastoin tuonti kolmansista maista Euroopan unioniin on selvästi vähäisempää (10 627 240 ecua). Ks. ep16va, Annual value data (NACE 16: Manufacture of tobacco products), Eurostat, 1999.

31 — Eurostatin vuoden 2000 tilastoissa luetellaan 46 Euroopan unioniin sijoittautunutta tuotantoyksikköä, joista 4 sijaitsee Belgiassa, 7 Saksassa, 6 Kreikassa, 6 Espanjassa, 3 Irlannissa, 1 Luxemburgissa, 4 Alankomaissa, 3 Portugalissa ja 4 Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

32 — Curbing the epidemic, Governments and the Economics of Tobacco Control, Washington D. C. 1999, s. 63.

ne on mahdollisesti viety muualle ja jälleentuotu unioniin) laittomasti myytäviä savukkeita, vai ovatko kyseessä pikemminkin kolmansista maista peräisin olevat savukkeet.

64. Esimerkiksi Luxemburgin hallitus väittää, että 97 prosenttia unioniin salakuljetetuista savukkeista on peräisin kolmansista maista. Saksan hallitus puolestaan mainitsee saman prosenttiluvun Saksaan salakuljetettavien savukkeiden osalta. Pääasian kantajat väittävät, että 85 prosenttia savukkeista, joita liikkuu laittomasti Euroopan unionissa, on peräisin kolmansista maista. Komissio sitä vastoin väittää, että unionissa liikkeessä olevien siellä valmistettujen mutta salakuljetettujen savukkeiden markkinaosuus on selvästi yli 15 prosenttia.

65. OLAF:n viimeisimmän toimintakertomuksen³³ mukaan savukkeiden salakuljetus on ongelma, joka koskettaa kaikkia jäsenvaltioita ja useita kolmansia maita ja aiheuttaa huomattavia menetyksiä sekä yhteisön taloudelle että jäsenvaltioiden taloudelle. Savukealan rikolliset toimivat maailmanlaajuisesti ja heillä on merkittävä varallisuus ja erittäin edistysellinen toimintamalli. Rikos suoritetaan yleensä käytännössä samalla tavalla: useimmiten virheellisillä ilmoituksilla, lainsäädännön

kiertämisellä ja varsinaisella salakuljetuksella. Kun jokin jäsenvaltio tai kolmas maa tehostaa savukkeiden alkuperän valvontaa, rikolliset siirtävät toimintansa toiseen jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan. Kun otetaan huomioon valtavat voitonmahdollisuudet, rikolliset ovat valmiita siirtämään liiketoimintansa tai varastoimaan savukkeensa tarvittavan ajan, kunnes viranomaisten tarkkaavaisuus herpaantuu ja he kykenevät salakuljettamaan savukkeet yhteisöön.³⁴ OLAF:n kertomuksessa todetaan lisäksi, että salakuljetetut savukkeet varastoidaan ensin unionissa kunnes ne viedään kolmansiin maihin (tai ilmoitetaan sinne vietäviksi).

66. Tämän oikeudenkäynnin kohteena ovat myös tupakka-alan taloudelliset intressit Euroopan unionissa eli tupakanviljely, jota harjoitetaan lähinnä eteläisissä jäsenvaltioissa, ja niiden teollinen käsittely. Direktiivillä saattaa olla epäedullisia vaikutuksia kyseiseen alaan. Kantajien mukaan direktiivin soveltaminen vientiin aiheuttaa jo yhdelle ainoalle yritykselle 1 800—3 000 työpaikan menetyksen.

33 — Euroopan petostentorjuntaviraston kertomus, toimintakertomus 1.6.2000—31.5.2001, s. 26—27.

34 — Vuoden 1998 kertomuksen mukaan Andorran ruhtinaskunta on ollut vuodesta 1996 lähinnä se maa, josta salakuljetetaan savukkeita Euroopan unioniin. Ks. Protecting the Communities' financial interest and the fight against fraud, Annual Report 1998, s. 19.

C Direktiivin taustaa

67. Direktiivillä on pitkä historia. Tärkeimmät toimenpiteet, jotka sillä toteutetaan (sen 3—7 artiklalla), oli esitetty vaihtoehtoina jo 18.12.1996 päivätyssä tiedonannossa,³⁵ jossa komissio ehdotti useita eri keinoja, joilla oli tarkoitus tehostaa tupakoinnin vähentämistä yhteisössä.

68. Tämän tiedonannon perusteella annettiin muun muassa parlamentin päätöslauselma,³⁶ jossa parlamentti suosittelee pakkauksissa ilmoitetun nikotiinimäärän muutosten tarkkaa valvontaa koko unionin alueella. Se kehottaa lisäksi komissiota arvioimaan pakkauksiin painettujen varoitusviestien tehoa. Se tuomitsee lisäksi sen, että unionista viedään kolmansiin maihin heikkolaatuista tupakkaa, joka ei vastaa eurooppalaisia standardeja, millä osaltaan heikennetään kansanterveyden tilaa tiettyissä maissa, joissa tilanne on entuudestaan huolestuttava.

69. Euroopan parlamentin ja neuvoston huomautusten perusteella komissio julkaisi lokakuussa 1999 kertomuksen vuoden

1996 tiedonantonsa seurannan tuloksista.³⁷ Kertomukseen sisältyy selvitys jäsenvaltioiden tupakan kulutuksen vähentämiseksi noudattamasta politiikasta ja käytännöstä.

70. Neuvosto korostaa päätelmissään, jotka se antoi tupakan kulutuksen vähentämisestä,³⁸ tarvetta kehittää kokonaisvaltainen strategia, joka koostuu tehokkaasta järjestelmästä, jolla voidaan seurata tupakan kulutusta, tupakkaan liittyviä politiikkoja ja niiden vaikutuksia koko yhteisössä sekä yhteisön lainsäädännön toimeenpanoa. Tiettyjä päätelmissä ehdotettuja toimenpiteitä on kehitelty edelleen toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi äskettäin annetussa komission ehdotuksessa.³⁹ Tähän ehdotukseen sisältyy muun muassa tiettyjä aloitteita, jotka koskevat alaikäisten suojelua ja erityisesti myyntiolosuhteista, internetin kautta tapahtuvasta etämyynnistä ja savukeautomaattien käytöstä annettavaa lainsäädäntöä.

71. Euroopan yhteisö on kantanut huolta tupakoinnin vähentämisestä vieläkin pidempään. Jo kesäkuussa 1985 Milanon Eurooppa-neuvosto suositteli eurooppalai-

35 — Ks. alaviite 29.

36 — Päätöslauselma tiedonannosta, jonka komissio on antanut neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteisön tämänhetkisestä ja suunnitellusta roolista tupakan kulutuksen vähentämisessä (EYVL 1998, C 14, s. 197).

37 — Komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Kansanterveyden suojelemissa saavutettu edistys tupakankulutuksen haitallisten vaikutusten vähentämiseksi, KOM(1999) 407 lopullinen.

38 — Tupakan kulutuksen vähentämisestä 18 päivänä marraskuuta 1999 annetut neuvoston päätelmät (EYVL 2000, C 86, s. 4).

39 — Ehdotus: neuvoston suositus tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi, KOM(2002) 303 lopullinen.

sen toimintaohjelman käyttöön ottamista syövän vähentämiseksi. Tämä ohjelma tuli voimaan 7.7.1986.⁴⁰ Sillä pyrittiin osaltaan parantamaan Euroopan yhteisön kansalaisten terveyttä ja elämänlaatua vähentämällä syöpätapausten määrää. Toimintaohjelmassa muun muassa asetettiin tupakan kulutuksen vähentäminen ensisijaiseksi tavoitteeksi. Ensimmäiset tupakointia koskevat yhdenmukaistamis-direktiivit annettiin juuri tämän toiminta-ohjelman täytäntöönpanemiseksi.

72. Direktiivin taustaa on tarkasteltava myös kansainvälisellä tasolla tapahtuneen kehityksen valossa. Tietyt Euroopan unioniin kuulumattomat länsimaat ovat viime vuosina tiukentaneet lainsäädäntöään huomattavasti. Kanada mainittiin oikeudenkäynnin aikana useita kertoja esimerkkinä. Kanada on toteuttanut terveyttä koskevien varoitusten osalta vieläkin ankarampia toimenpiteitä kuin direktiivissä ehdotetaan.

73. Lisäksi parhaillaan käydään Maailman terveysjärjestön piirissä neuvotteluja tupakoinnin vähentämisestä tehtävästä puitesopimuksesta,⁴¹ ja niihin osallistuvat sekä

komissio että jäsenvaltiot. Neuvottelupöytäkirjoista⁴² ilmenee, että tupakkateollisuus pidetään ajan tasalla puitesopimusta koskevien keskustelujen kulusta ja sillä on tilaisuus esittää tätä koskevat näkemyksensä.

74. Rajoitukset, joita direktiivissä asetetaan tupakkatuotteiden koostumukselle, merkinnöille ja nimityksille, eivät siis kaiken kaikkiaan ole improvisoituja. Niillä on pitkä historia, jossa tupakkateollisuus on ollut tiiviisti mukana. Tämä merkitsee sitä, että tupakkatuotteiden valmistajilla — ja maahantuojilla — Euroopan unionissa on ollut tilaisuus ryhtyä halutessaan tarvittaviin toimenpiteisiin sen mahdollisen vahingon rajoittamiseksi, jota direktiivistä saattaa niille aiheutua.

D Direktiivillä toteutetut aineelliset muutokset

75. Tupakkatuotteiden myyntiä koskevat jo yhteisön oikeussäännöt, joilla pyritään vähentämään tupakoinnista terveydelle aiheutuvia vaaroja. Nämä oikeussäännöt on annettu seuraavilla direktiiveillä:

— tupakkatuotteiden merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja

40 — EYVL C 184, s. 19.

41 — Ks. tästä yksityiskohtaisempia tietoja Maailman terveysjärjestön (WHO) Internet-sivuilta www.who.int.

42 — Pöytäkirjat löytyvät WHO:n Internet-sivuilta.

hallinnollisten määräysten lähentämisestä 13 päivänä marraskuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/622/ETY (jäljempänä direktiivi 89/622/ETY);⁴³

— savukkeista poltettaessa syntyvän ter-
van suurinta sallittua määrää koske-
vien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja
hallinnollisten määräysten lähentämi-
sestä 17 päivänä toukokuuta 1990
annettu neuvoston direktiivi
90/239/ETY;⁴⁴

— televisiotoimintaa koskevien jäsenval-
tioiden lakien, asetusten ja hallinnol-
listen määräysten yhteensovittamisesta
3 päivänä lokakuuta 1989 annettu
neuvoston direktiivi 89/552/ETY,⁴⁵ ns.
televisio ilman rajoja -direktiivi, jossa
kielletään kaikenlainen tupakkatuot-
teiden televisiomainonta.

Näiden direktiivien lisäksi mainittakoon
tupakkatuotteiden mainonnasta ja sponso-
roinnista annettu direktiivi 98/43/EY.
Kuten edellä todettiin, yhteisöjen tuomio-
istu on kumonnut kyseisen direktiivin.

76. Olemassa olevaa yhteisön säännöstöä
on vahvistettu riidanalaisella direktiivillä.
Tämä pätee sekä merkintöjä koskeviin
säännöksiin — tupakoitsijoille annettavat

varoitukset ovat aikaisempaa hieman
uhkaavampia — että tuotteen koostu-
musta koskeviin säännöksiin. Tervan
enimmäismäärien lisäksi säädetään myös
nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäis-
määristä. Lisäksi — ja tämä on aivan
uutta lainsäädännössä — enimmäismääriä
sovelletaan jatkossa myös niihin yhteisössä
valmistettuihin savukkeisiin, jotka on tar-
koitettu vietäviksi kolmansiin maihin.

77. Direktiiviin sisältyy lisäksi kaksi vel-
voitetta, joita on pidettävä uusina. Direk-
tiivin 6 artiklassa velvoitetaan valmistajat
ja maahantuojat toimittamaan jäsenval-
tioiden viranomaisille luettelon kaikista
tupakkatuotteiden valmistamisessa käyte-
tyistä ainesosista ja niiden määristä.
Direktiivin 7 artiklassa kielletään sellaisten
ilmaisujen käyttö, jotka saattavat luoda
tietyn vaikutelman, kuten "mild", "light"
tai "ultra-light". Tämä kielto pätee myös
silloin, kun tällaiset ilmaisut muodostavat
tavaramerkin tai sen osan.

**VI Ensimmäisen kysymyksen tarkastelu:
oikeudellisen perustan valinta**

A Johdanto ja lähestymistapa

78. Ensimmäinen kysymys on olennaisen
tärkeä, koska kansallinen tuomioistu

43 — EYVL L 359, s. 1. Direktiiviä on muutettu huomattavasti
direktiivillä 92/41/ETY (EYVL L 158, s. 30).

44 — EYVL L 203, s. 78.

45 — EYVL L 298, s. 23, sellaisena kuin se on muutettuna
direktiivillä 97/36/EY.

esittää siinä tiettyjä seikkoja, jotka ovat omiaan herättämään epäilyksiä direktiivin pätevydestä.

79. Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Suomen, Ranskan, Irlannin, Italian, Alankomaiden ja Ruotsin hallitusten sekä parlamentin, neuvoston ja komission mielestä direktiivi on pätevä. Pääasian kantajat sekä Kreikan ja Luxemburgin hallitukset sitä vastoin pitävät sitä täysin pätemättömänä. Kantajat väittävät, että direktiivillä ei pyritä parantamaan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toimivuuden edellytyksiä. EY 133 artiklan valitsemisesta direktiivin oikeudelliseksi perustaksi ne katsovat, että direktiivillä ei pyritä myöskään luomaan yhteistä kauppapolitiikkaa. Luxemburgin hallitus puolestaan katsoo, että direktiivin ainoana tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen ja että lainsäädännön lähentäminen ei tästä syystä ole sallittua. Kreikan hallitus kyseenalaistaa direktiivin pätevyyden vientiin tarkoitettujen savukkeiden osalta. Japan Tobaccon mielestä direktiivin 7 artikla on lainvastainen. Saksan hallitus ei ota kantaa direktiivin muiden säännösten pätevyteen vaan katsoo, että 3 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta eivät ole päteviä, koska niiden vaikutuksesta kielletään vientiin tarkoitettujen savukkeiden tuotanto.

80. Ensimmäisen kysymyksen osalta tutkin aluksi oikeudellisen perustan sekä kysymyksen a ja b kohdat. Ovatko Euroopan

parlamentti ja neuvosto toimivaltaisia yhdenmukaistamaan valmistusstandardeja sillä tavoin kuin direktiivissä on menetelty? Sen ratkaisemiseksi, loukataanko direktiivin sisällöllä mahdollisesti oikeusperiaatteita, käsitelen tätä aihetta ratkaisuehdotukseni VII luvussa.

81. Tutkin kansallisen tuomioistuimen kysymykset tämän lähestymistavan mukaisesti. Oikeudenkäynti koskee suurimmaksi osaksi pikemminkin direktiivin 3—7 artiklaan sisältyvien eri velvoitteiden oikeudellista pätevyyttä kuin direktiivin pätevyyttä kokonaisuutena arvioiden. Omaksumani lähestymistapa merkitsee sitä, että tietyt näistä velvoitteista käsitellään useissa kohdissa. Erottelen kuitenkin aineellisesti toisistaan tupakkatuotteiden koostumusta koskevat vaatimukset (direktiivin 3 artikla luettuna yhdessä 4 artiklan kanssa) ja merkintöjä ja annettavia tietoja koskevat velvoitteet (5—7 artikla). Ensinnä mainittujen osalta tarkastelen oikeudellisen perustan valitsemista ja teen päätelmiä muun muassa toimenpiteiden suhteellisuuspriaatteen mukaisuudesta. Jälkimmäisiä tarkastellessani keskityn sitä vastoin erityisesti suhteellisuuspriaatteeseen ja omistusoikeuteen.

82. Tähän lisättäköön ylimääräinen rajoitus, sillä yhteisöjen tuomioistuimen ei mielestäni tarvitse tutkia erikseen direktiivin 4 ja 6 artiklaa.

83. Direktiivin 4 artiklan osalta todettakoon, että mittausmenetelmistä säätäminen on ainoastaan välttämätön seuraus 3 artiklassa enimmäismäärien osalta asetetuista velvoitteista. Tällaisten tervaa, nikotiinia ja hiilimonoksidia koskevien standardien asettamisella ei näet olisi mitään mieltä, ellei sääntöihin liittyisi mittausmenetelmiä. Se, että 4 artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus määrätä toimenpiteistä muiden aineiden osalta, ei heikennä millään tavoin tätä päätelmää. Toisin kuin kantajien esityksestä ilmenee, 4 artiklan 3 kohdassa ei aseteta erikseen kaupan estettä. Siihen sisältyvillä säännöksillä ainoastaan vahvistetaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa sellaisen seikan yhteydessä, jonka osalta direktiivissä ei säädetä lainsäädännön lähentämisestä.

84. Syy, jonka vuoksi katson, että direktiivin 6 artiklaa ei pidä tutkia erikseen, on aivan toisenlainen. Direktiivin 6 artiklasta ei ole näet esitetty erikseen yhtään kanneperustetta. Kantajien väitettä, jonka mukaan kyseisessä artiklassa ei pyritä sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja asianmukaiseen toimintaan vaan pikemminkin kansanterveyden suojelemiseen,⁴⁶ tutkitaan riittävästi VI luvun C osassa direktiivin 6 artiklan säännöksistä riippumatta.

B Alustavia huomautuksia oikeudellisesta perustasta

85. Kuten edellä on jo todettu, direktiivi perustuu sekä EY 95 artiklaan että EY 133 artiklaan. Näitä kahta oikeudellista perustaa ei voida kuitenkaan tässä tapauksessa pitää samanarvoisina. Riidanalaisen direktiivin laatijoiden osalta lähtökohtana oli EY 95 artikla, mutta koska ne eivät olleet varmoja, kykenisivätkö ne nojautumaan kyseiseen määräykseen määritelläkseen myös vientiin Euroopan unionin ulkopuolelle tarkoitettuja savukkeita koskevat standardit, ne lisäsivät toisen oikeudellisen perustan eli EY 133 artiklan direktiivin tämän erityisen seikan osalta.

86. Ne ovat direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleessa selittäneet, miksi direktiiviä sovelletaan vientiin. Ainoastaan kyseisen perustelukappaleen viimeisellä virkkeellä perustellaan lainsäädäntöä. Neuvosto ja parlamentti ilmaisevat siinä halunsa välttää sisämarkkinoita koskevien säännösten heikentämisen. Ne ovat istunnossa lisänneet, että direktiiviä sovelletaan vientiin, jotta päästäisiin kahteen erottamattomasti toisiinsa liittyvään tavoitteeseen. Ensimmäinen tavoite, jonka vuoksi EY 95 artiklan käyttäminen oikeudellisena perustana on perusteltua, on laittoman kaupan vastustaminen ja sisämarkkinoiden suojeleminen. Toinen koskee itse savukkeiden vientiä. EY 133 artiklaa on käytetty oikeudellisena perustana tämän jälkimmäisen tavoitteen saavuttamiseksi. Oletan, että ainoastaan ensimmäinen tavoite ilmenee direktiivin johdanto-osan perustelukappaleista.

⁴⁶ — Kantajat vetoavat myös johdanto-osan 22 perustelukappaleeseen, josta ilmenee, että läpinäkyvyys kuuluu direktiivin tavoitteisiin.

87. Kun yhteisöjen tuomioistuin tutkii oikeudellista perustaa koskevan valinnan perusteltavuutta, sen on otettava huomioon valittujen kahden oikeudellisen perustan eri painoarvo ja perustelut, joita yhteisön lainsäätäjä on esittänyt perustellakseen valintansa. Aluksi on tutkittava, voidaanko direktiivi kokonaisuudessaan perustaa EY 95 artiklaan. Tämän tarkastelun asianmukaiseksi toteuttamiseksi on vastattava kahteen olennaiseen kysymykseen:

— Voidaanko lainsäädäntö, jolla pyritään (muun muassa) kansanterveyden suojeluun, perustaa EY 95 artiklaan?

— Voiko lainsäädännöllä, joka perustuu EY 95 artiklaan, olla tavoitteena muun muassa vientiin ja kolmansiin maihin tarkoitettujen tuotteiden valmistuksen säänteleminen?

Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, direktiivi on pätemätön, mutta mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, tällä ei ole välttämättä samaa vaikutusta, sillä tällöin pitäisi vastata vielä lisäkysymykseen siitä, voiko EY 133 artikla olla täydentävä oikeudellinen perusta, jonka nojalla direktiivin soveltamisalaa voidaan laajentaa kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin vastaisi toiseen kysymykseen myöntävästi, sen pitäisi kui-

tenkin käsitellä EY 133 artiklaa, sillä riippumatta siitä, tarvitsiko yhteisön lainsäätäjä EY 133 artiklaa täydentäväksi oikeudelliseksi perustaksi, se on joka tapauksessa käyttänyt sitä.

88. EY 133 artiklan käyttöä oikeudellisena perustana koskeva tarkastelu sisältää seuraavat kysymykset:

— Oliko sallittua käyttää tässä tapauksessa kahta oikeudellista perustaa eli käyttää EY 133 artiklaa EY 95 artiklaa täydentävänä perustana?

— Voidaanko EY 133 artiklaa käyttää tässä tapauksessa kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettujen tuotteiden valmistusta koskevien sääntöjen oikeudellisena perustana? Tähän kysymykseen vastatakseen yhteisöjen tuomioistuimen on joka tapauksessa tutkittava johdanto-osan 11 perustelukappaleen sisältöä.

— Mikäli on katsottava, että EY 95 artikla on yksinään riittävä oikeudellinen perusta koko direktiiville, mikä on oikeudellinen seuraamus EY 133 artiklan virheellisestä käyttämisestä?

C EY 95 artikla ja kansanterveyden suojelu

terveyden suojeluun tähtäävä toimenpide, joka perustuu samaan ajatukseen kuin Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimushanke, johon viitataan johdanto-osan 13 perustelukappaleessa.

1. Esitetyt lausumat

89. Pääasian kantajat väittävät, että yhteisön lainsäätäjä ei ollut toimivaltainen toteuttamaan kansanterveyttä koskeneita yhdenmukaistamistoimenpiteitä. EY 152 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Tämän jälkeen EY 152 artiklassa ilmoitetaan, mitä yhteisö voi tehdä kansanterveyden alalla yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tai niiden toimintaa täydentäen. EY 152 artiklan 4 kohdan c alakohdassa poissuljetaan yhdenmukaistamistoimenpiteet. Luxemburg yhtyy tähän kantajien näkemykseen.

90. Kantajien mukaan EY 95 artiklaa voidaan käyttää oikeudellisenä perustana ainoastaan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edistämiseksi, sillä ne pitävät kyseisessä määräyksessä lueteltuja tavoitteita keinoina edistää kauppaa eikä rajoittaa sitä. Ne muistuttavat, että direktiivi 98/43/EY kumottiin huolimatta siitä, että sen laatijat ilmaisivat johdanto-osan perusteluissa myös halunsa edistää sisämarkkinoita. Kantajat vetoavat lähinnä siihen, että nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen direktiivi on peitelty kansan-

91. Kantajat väittävät, että sisämarkkinoiden toteuttamista ei missään tapauksessa voida käyttää perusteluna, jonka vuoksi direktiivillä tervamääristä annettuja standardeja voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Direktiivillä 90/239/ETY on näet yhdenmukaistettu tervan enimmäismääriä koskevat säännöt täydellisesti, mikä estää uusien kaupan esteiden ilmenemisen. Riidanalaisen direktiivin laatijoilla ei siten ollut toimivaltaa vähentää tervan enimmäismääriä entisestään sisämarkkinoiden toteuttamisen nimissä. Kantajat lisäävät niin ikään, että vaikka yhteisön lainsäätäjä olisi ollut toimivaltainen antamaan uusia tervamääriä koskevia oikeussääntöjä kansanterveyteen vedoten, tällaiset säännöt olisi ainakin pitänyt perustaa uuteen tietoon, jonka puolestaan olisi pitänyt perustua tieteellisiin tutkimustuloksiin.

92. Kantajat väittävät vielä, että direktiivin laatijoilla ei ollut lainkaan toimivaltaa vahvistaa myöskään nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäismääriä, sillä mikään yksipuolinen kansallinen toimenpide ei aiheuttanut konkreettista kaupan rajoitusten uhkaa. Tämän lisäksi ne katso-

vat, että tosiseikat osoittavat virheelliseksi johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen, jossa viitataan eroihin nikotiinin suurimmissa sallituissa määrissä.

93. Yksikään muista tässä oikeudenkäynnissä huomautuksiaan esittäneistä osapuolista ei ole tukenut tätä perustelua ja väittänyt, että EY 95 artiklassa ei sallittaisi direktiivin laatijoiden toteuttavan yhdenmukaistamistoimenpiteitä kansanterveyden suojelun yhteydessä. Ne ovat päinvastoin hylänneet nämä perustelut melko yksimielisesti. Tämä pätee sekä toimivaltaa koskeisiin yleisiin perusteluihin että direktiiviä vastaan esitettyihin erityisiin perusteluihin. Ne eivät kuitenkaan ole kaikki yhtä mieltä siitä, mikä on direktiivin pääasiallinen tavoite, sisämarkkinoiden toteuttaminen vai kansanterveyden suojelu. Irlannin hallitus on istunnossa jopa todennut, että molemmat tavoitteet ovat yhtä tärkeitä.

2. Oikeuskäytäntö

94. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Alankomaat vastaan parlamentti ja neuvosto antamassaan tuomiossa (jäljempänä bioteknologiatuomio)⁴⁷ esittänyt laajan tulkinnan mahdollisuudesta käyttää

EY 95 artiklaa oikeudellisenä perustana, kun sääntelyn tavoitteena ei ole yksinomaan sisämarkkinoiden esteiden poistaminen. Siteeraan sitä seuraavassa: ”Toimenpiteen hyväksymisessä käytettävä oikeudellinen perusta on määritettävä kyseisen toimenpiteen päätarkoituksen perusteella — — . Vaikka direktiivillä selvästikin pyritään edistämään geeniteknikan alan tutkimus- ja kehitystyötä Euroopan yhteisössä, direktiivillä pyritään tähän tavoitteeseen poistamalla niitä oikeudellisia esteitä, joita sisämarkkinoilla aiheutuu jäsenvaltioiden lainsäädännön ja oikeuskäytännön eroista, jotka voivat rajoittaa tämän alan tutkimus- ja kehitystoimintaa ja saattaa sen epätasapainoon. Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen ei näin ollen ole pelkästään liittäminen tai toissijainen direktiivin tavoite, vaan se on katsottava direktiivin pääsisällöksi. Se, että direktiivillä pyritään myös tavoitteeseen, joka kuuluu perustamissopimuksen 130 ja 130 f artiklan⁴⁸ piiriin, ei tässä tilanteessa merkitse sitä, että perustamissopimuksen 100 a artiklaa⁴⁹ ei olisi saatu käyttäjä direktiivin oikeudellisenä perustana.”

95. Kun lainsäädännöllä pyritään suojelemaan kansanterveyttä, yhteisön lainsäätäjän toimivalta antaa sääntöjä EY 95 artiklan nojalla on vähintään yhtä laaja, mutta kuten tupakkamainonnasta annetusta tuomiosta ilmenee, se ei ole kuitenkaan rajoittamaton. Vaikka ei ole välttämätöntä, että sääntöjen tavoitteena on poistaa vapaakaupan esteet, niillä on joka

47 — Asia C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7079, 27 ja 28 kohta).

48 — Nykyisin EY 157 ja EY 163 artikla.

49 — Nykyisin EY 95 artikla.

tapauksessa todellisuudessa edistettävänä näiden esteiden poistamista. Mikäli kyseessä saattavat olla tulevat esteet, niiden ilmenemisen on kuitenkin oltava uskottavaa.

96. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää siis pitävän lainsäädännön sisältöä (eli sen kohdetta) merkityksellisempänä kuin lainsäätäjän tavoittelemaa päämäärää. Mainittakoon esimerkkinä se, miten julkisasiamies Tesauro on ns. titaanidioksiditapauksessa antamassaan ratkaisuehdotuksessa⁵⁰ lieventänyt tavoitteen ja kohteen välistä eroa. Hän katsoo kaiken kaikkiaan, että niiden erolla on vain terminologinen merkitys. Lainsäädännön kohteen määrittämiseksi on näet otettava huomioon myös sen päämäärä, joka voidaan ymmärtää vain lainsäädännön sisällön ja vaikutusten perusteella. Tämä päämäärä on otettava huomioon nimenomaan sen vuoksi, että vältettäisiin se vaara (ja moite), että arviointi perustuisi subjektiiviseen perusteeseen (eli käsitykseen, jonka toimielin muodostaa lainsäädännön tavoitteista).

3. Yleistä

97. Suuri osa esitetyistä huomautuksista koskee direktiivin ensimmäistä tavoitetta.

Onko se lähinnä sisämarkkinoiden toteuttaminen vai kansanterveyden suojeleminen? Ensi arviolta jälkimmäinen näyttäisi olevan pääasiallinen tavoite erityisesti sen vuoksi, että direktiivi kuuluu osana yhteisön toimenpiteiden kokonaisuuteen, jolla pyritään vastustamaan tupakointia.⁵¹ Sillä, että johdanto-osan perustelukappaleissa viitataan useissa kohdin sisämarkkinoihin, vaikuttaa mielestäni tässä yhteydessä vähemmän merkitykselliseltä. Viittaukset ovat siinä pikemminkin ainoastaan EY 95 artiklan käytön perustelemiseksi kuin direktiivin todellisen päämäärän kuvaamiseksi. Sitä, mitä esitän EY 95 artiklasta oikeudellisenä perustana, on siten arvioitava tässä valossa.

98. Päätelen oikeudenkäynnin aikana esitetyistä huomautuksista sekä oikeuskäytännöstä, että jotta voitaisiin ratkaista mahdolliset epäilykset yhteisön lainsäätäjän toimivallasta antaa nyt käsiteltävän kaltainen direktiivi, on lähinnä vastattava seuraavaan kysymykseen: merkitseekö EY 95 artikla, jota sovelletaan silloin, kun lainsäädännön kohteena on sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta, sitä, että myös tämän lainsäädännön pääasiallisena tavoitteena on oltava sisämarkkinat? Vai onko noudatettava Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kantaa, kun se viitaten tupakkamainonnasta annettuun tuomioon väittää, että EY 95 artiklaa voidaan käyttää myös sellaisen toimenpiteen oikeudellisenä perustana, jonka keskeisenä tavoitteena ei ole sisämarkkinoiden edistäminen vaan kansanterveyden suojeelu?

50 — Asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, ns. titaanidioksiditapaus (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211).

51 — Ks. 67—77 kohta.

99. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on tutkittava yleisellä tasolla EY 95 artiklassa yhteisön lainsäätäjälle annettua toimivaltaa.

100. Mikäli keskitytään olennaiseen, on selvitettävä, onko yhteisöllä velvoite puutua asioihin silloin, kun ilmenee (tai saattaa ilmetä) kaupan este, jolloin asioihin puuttuminen tarkoittaisi bioteknologiatuomion⁵² mukaan kyseisen esteen poistamista. EY 95 artiklalla annetaan tähän toimivalta. Tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä se, onko kaupan este yhteisön lainsäätäjän toimenpiteen tärkein syy. Se, että perustamissopimuksella luodaan erityistä toimivaltaa, jonka perusteella yhteisön lainsäätäjä kykenee toteuttamaan toimenpiteitä erityisten politiikkojen alalla, kuten EY 152 artiklassa tarkoitettua kansanterveyden alalla, ei myöskään muuta tätä päätelmää.

101. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että tämä toimivalta olisi rajaton. Vaikka tuomioistuimien toteaa, että toimenpide kohdistuu kaupan estettä vastaan, se voi tietyssä yksittäistapauksessa selvittää, onko yhteisön lainsäätäjä käyttänyt toimivaltaansa lainmukaisesti. Se voi joka tapauksessa tutkia, ajetaanko lainsäädännöllä todellisuudessa yhteisön oikeudessa tunnustettua yleistä etua. Tämän jälkeen tuomioistuin tutkii, onko lainsäätäjän toimenpide tietyssä yksittäistapauksessa todellisuudessa sellainen, että se edistää kaupan esteen

poistamista. Se voi tutkia myös mahdollista perustamissopimuksella annetun toimivallan väärinkäyttöä sekä muidenkin kuin niiden oikeusperiaatteiden loukkaamista, jotka kansallinen tuomioistuin mainitsee kysymyksissään. Palaan oikeusperiaatteisiin myöhemmin tässä ratkaisuehdotuksessa.⁵³

4. Toimivallan luonne

102. Kehittelen seuraavaksi asian tarkastelua näistä lähtökohdista, ja aloitan EY 95 artiklaan perustuvan toimivallan luonteesta.

103. EY 95 artiklassa ei anneta yhteisön lainsäätäjälle yleistä toimivaltaa yhdenmuukaistaa kansallista lainsäädäntöä. EY 95 artiklassa määrätään ainoastaan toimivallasta toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista koskevia toimenpiteitä lainsäädännön lähentämiseksi.⁵⁴ EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan sisämarkkinat toteutetaan poistamalla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet jäsenvaltioiden väliltä. EY:n perustamisso-

⁵³ — Ks. 223 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁵⁴ — EY 95 artiklassa puhutaan myös sisämarkkinoiden toiminnasta. Palaan tähän EY 95 artiklaan liittyvään seikkaan vasta myöhemmin (133 kohdasta alkaen) käsitellessäni savukkeiden valmistukseen sovellettavien sääntöjen määrittämistä koskevaa EY 95 artiklaan perustuvaa toimivaltaa.

⁵² — Mainittu edellä alaviitteessä 47.

pimuksessa määrätään kahdesta täydentävästä keinosta näiden esteiden poistamiseksi. Koska käsittelen edelleen vain tavaroiden vapaata liikkuvuutta, ensimmäinen keino on EY 28 ja EY 29 artiklan mukainen tuonnin ja viennin määrällisten rajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltö, mukaan lukien tästä kiellosta tehtävät poikkeukset, joista määrätään EY 30 artiklassa tai jotka on tunnustettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Toinen keino on EY 95 artiklassa yhteisön lainsäätäjälle annettu toimivalta poistaa jäljellä olevat esteet — tai esteet, joita syntyy sen vuoksi, että kansallinen lainsäätävä käyttää EY 28 ja EY 29 artiklassa määrätystä kiellosta myönnettyjä poikkeuksia. Nimenomaan kansalliset lainsäädäntötoimenpiteet, joilla pyritään suojelemaan tiettyjä tunnustettuja yleisiä etuja, kuten kansanterveyttä, ovat ylivoimaisesti yleisimpiä kaupan esteiden aiheuttajia.

104. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen lainsäätäjän tähän liittyvä toimivalta syntyy vasta sillä hetkellä, jona esteet todellisuudessa ilmenevät, tai ainakin vasta sillä hetkellä, jona tulee todennäköiseksi, että esteitä ilmenee tulevaisuudessa.

105. Palatakseni jälleen nyt käsiteltävään asiaan kansalliset toimenpiteet, joilla säädetään tupakkatuotteiden koostumuksen tai tuotekuvauksen rajoituksista, muodos-

tavat jo sellaisenaan EY 29 artiklassa tarkoitettuna viennin määrällisen rajoituksen. EY 30 artikla on kuitenkin hyväksyttävä perustelu tällaiselle kansalliselle toimenpiteelle, kun sen tarkoituksena on suojella kansanterveyttä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen toimenpiteen on lisäksi täytettävä tietyt muut edellytykset kuten suhteellisuusvaatimus. Nyt käsiteltävässä asiassa, jossa on kyseessä tupakoinnin vähentäminen, tällainen toimenpide vaikuttaisi lähtökohtaisesti hyväksyttävältä, mikäli se toteutettaisiin kansallisella tasolla.

106. Vaikka edellisessä kohdassa kuvatun kaltainen kansallinen toimenpide olisi perusteltavissa EY 30 artiklalla, se on kuitenkin kaupan este. Yhteisön lainsäätäjällä on oikeus toteuttaa toimenpiteitä tämän esteen poistamiseksi, jolloin se kuitenkin ottaa kansallisen lainsäätäjän tavoitteleman yleisen edun (eli tässä tapauksessa kansanterveyden) suojelun päämäärän omaksi päämääräkseen. Sisämarkkinoiden toteuttaminen saattaa toisin sanoen johtaa siihen, että tiettyä yleistä etua — kuten tässä tapauksessa kansanterveyttä — suojellaan Euroopan unionin tasolla, mikä ei kuitenkaan vielä tee sisämarkkinoihin liittyvästä intressistä yhteisön lainsäädännön tärkeintä tavoitetta. Sisämarkkinoiden toteuttamisella ainoastaan määritellään taso, jolla toista yleistä etua suojellaan.

107. Tämä yhteisön lainsäätäjän toimivalta on välttämätön Euroopan yhteisössä

toteutettavan yhdentymisen kannalta. Viitataan tässä yhteydessä EU 2 artiklaan, jossa todetaan, että Euroopan unionin keskeinen tavoite on luoda alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja, sekä EY 2 artiklaan, joka on artikla, jonka perusteella yhteismarkkinat on luotu. On vaikea ymmärtää, että alueella, jolla ei ole sisäisiä rajoja, tai yhteismarkkinoilla asetettaisiin jäsenvaltioiden välistä kauppaa estäviä ehtoja. Mikäli yhteisön lainsäätäjällä ei olisi valtuuksia puuttua sellaisessa tapauksessa asiaan, yhteisöltä puuttuisi tärkeä keino tällaisten ehtojen poistamiseksi. Menen vieläkin pidemmälle: perustamissopimuksessa jopa veloitetaan yhteisön lainsäätäjä toteuttamaan toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja sen asianmukaisen toiminnan kannalta.

108. Kuten olen edellä todennut, toimenpiteen tarkoitus ei ole ratkaista seikka. Tässä yhteydessä yhteisön toimivalta on verrattavissa toimivaltaan, jota Yhdysvaltain liittovaltion viranomaisilla on osavaltioiden välisen kaupan osalta. Yhdysvaltain Supreme Court on todennut, että sillä, että ulospäin näkyvä tavoite (nyt käsiteltävässä tapauksessa kansanterveys) on liittovaltion tasoisen toimenpiteen (nyt käsiteltävässä tapauksessa EY:n direktiivin) pääasiallinen tai tärkein tavoite, ei ole juurikaan merkitystä, kunhan sillä osaltaan riittävällä tavalla edistetään hyväksyttävän tavoitteen (nyt käsiteltävässä tapauksessa sisämarkkinoiden) toteutumista.⁵⁵ Yhteisön lainsäätäjän toimivalta on mielestäni toimin-

nallista toimivaltaa, joka on välttämätön sisämarkkinoiden toteuttamiseksi.

109. Kaiken kaikkiaan siihen kysymykseen vastaamiseksi, onko Euroopan yhteisö toimivaltainen toteuttamaan tietyn toimenpiteen, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamista, yhteisöjen tuomioistuin tutkii, kohdistuuko tämä toimenpide suoraan jäsenvaltioiden välisen kaupan esteeseen. Viitataan tässä yhteydessä tupakkamainonnasta annetun tuomion 84 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin.

110. Pääasian kantajat viittaavat erityiseen toimivaltaan, jota yhteisöllä on kansanterveyden alalla. Ne toteavat erityisesti, että EY 152 artiklan 4 kohdan c alakohdassa poissuljetaan kokonaan kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen. Niiden mukaan yhdenmukaistamisen salliminen EY 95 artiklan nojalla olisi keino kiertää EY 152 artikla.

111. Tätä tulkintaa EY 152 artiklasta ei voida hyväksyä. Kun Maastrichtin sopimuksen laatijat sisällyttivät kansanterveyttä koskevan osaston EY:n perustamissopimukseen, niiden tarkoituksena oli nimenomaan antaa yhteisön lainsäätäjälle toimivaltaa aloilla, joilla sillä ei siihen mennessä ollut sitä vielä ollut. Kyseessä olivat muun muassa kansanterveyteen liittyvät toimenpiteet, jotka eivät olleet suorassa yhteydessä sisämarkkinoiden toimintaan.

⁵⁵ — Oklahoma ex. rel. Phillips/Guy F. Atkinson Co., 313 U.S. 508, 533-34 (1941), mainittu teoksessa David E. Engdahl, *Constitutional Federalism*, St. Paul, Minnesota 1987.

112. Tästä uuden toimivallan sisällyttämisestä perustamissopimukseen ei tietenkään missään tapauksessa voi seurata sitä, että Euroopan yhteisöltä evättäisiin lainsäädäntöväline, joka sillä oli ollut käytössään siihen saakka ja jonka avulla se kykeni suojelemaan kansanterveyttä tehokkaasti. Tällainen seuraus olisi ristiriidassa EY 152 artiklan tavoitteen kanssa, joka on antaa yhteisölle tiettyä toimivaltaa kansanterveyden alalla (eikä ottaa sitä siltä pois), minkä lisäksi se loukkaisi EY 152 artiklan 1 kohdassa esitettyä periaatetta, jonka mukaan kaikissa yhteisön politiikoissa ja toiminnoissa varmistetaan kansanterveyden korkeatasoinen suojeleminen.

ja erityisesti EY 95 artiklalla luotua toimivaltaa. EY 152 artiklan 4 kohdan c alakohdassa mainittu poikkeus merkitsee ainoastaan sitä, että EY 152 artikla ei voi olla oikeudellisenä perustana kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaistettaessa, mutta se ei vaikuta muihin perustamissopimuksen mukaisiin oikeudellisiin perustoihin. EY 152 artiklan 4 kohdan c alakohta ei rajoita asiallisesti kansanterveyttä koskevan kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamista koskevaa toimivaltaa.⁵⁷

5. Toimivallan käyttämisestä

113. Mikäli EY 95 artiklaan perustuvaa toimivaltaa ei voitaisi käyttää kansanterveyttä koskevien sääntöjen yhdenmukaistamiseen, sisämarkkinoiden toteuttamisellakin vietäisiin lisäksi merkittävä väline. Kuten olen jo edellä todennut, usein nimenomaan ne hyväksyttävät toimenpiteet, joita kansalliset viranomaiset toteuttavat kansanterveyden suojelemiseksi, ovat niitä toimenpiteitä, joista aiheutuu kaupan esteitä.⁵⁶

114. EY 152 artiklalla täydennetään kaiken kaikkiaan sitä toimivaltaa, joka annettiin jo EY:n perustamissopimuksella,

115. Tarkastelen seuraavaksi tapaa, jolla yhteisön lainsäätäjät on käyttänyt toimivaltansa.

116. Todettakoon ensin muutamia alustavia seikkoja. Kuten olen edellä todennut, EY:n perustamissopimuksessa veloitetaan yhteisön lainsäätäjät toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sisämarkkinoiden toteuttamista ja asianmukaista toimintaa varten. Tämän veloitteen täyttämiseksi sillä on tarvitsemansa harkintavalta. Se voi siten itse arvioida yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteiden asianmukaisuutta ja ratkaista, missä tapauksissa se haluaa menettellä niin. Tässä yhteydessä sen on ratkaistava, onko sen valitsema keino tehokkain

56 — Ks. vastaavasti myös ns. titaanidioksiditapauksessa annettun tuomion 23 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa ne vaikutukset, joita kansanterveyden tai ympäristönsuojelun nimissä annetuilla kansallisilla säännöksillä saattaa olla sisämarkkinoihin.

57 — Nojaudun tässä yhteydessä myös näkemykseen, jonka julkisasiamies Fennelly on omaksunut edellä alaviitteessä 3 mainittuun tupakkamainonnasta annettuun tuomioon liittyvän ratkaisuehdotuksensa 78 kohdassa.

tietyt yleisen edun suojelemiseksi, ja arvioitava tavoiteltavaa suojelun tasoa. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi puuttua tähän alustavaan arviointiin, vaan sen on valvottava, että yhteisön lainsäätäjä ei ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja.

117. Ensimmäinen raja on lainsäädännön odotettavissa olevia vaikutuksia koskeva rajoitus. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EY 95 artiklan nojalla toteutetun toimenpiteen on todellisuudessa vaikutettava sisämarkkinoiden toteutumiseen.⁵⁸ Konkreettisemmin ilmaistuna on selvitettävä, onko toimenpide sellainen, että se osaltaan poistaa olemassa olevia tai tulevaisuudessa ainakin todennäköisesti syntyviä kaupan esteitä. Muistutettakoon siitä, että yhteisöjen tuomioistuin kumosi direktiivin 98/43/EY tupakkamainonnasta antamallaan tuomiolla, koska kaikki kyseisen direktiivin säännökset eivät täyttäneet tätä edellytystä, vaan tietyt niistä eivät koskeneet jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tilanne on erilainen nyt käsiteltävässä asiassa, koska riippumatta valmistuskiellosta, johon palaan jäljempänä, kaikki riidanalaiset toimenpiteet koskevat valtioiden välistä tupakkatuotteiden kauppaa.

118. Toinen raja johtuu EY 95 artiklan nojalla toteutetun yhteisön toimenpiteen (pääasiallisesta) tavoitteesta eli tässä

tapauksessa kansanterveyden suojelemisesta. Kun yhteisöjen lainsäätäjä käyttää EY 95 artiklaa, se ottaa tämän yleisen edun suojelemisen kansallisen lainsäätäjän toimivallan piiristä itselleen.⁵⁹ Siitä, että myös EY:n perustamissopimuksessa tunnustetun yleisen edun, kuten tässä tapauksessa kansanterveyden,⁶⁰ suojeleminen viedään kansallisen toimivallan piiristä, ei kuitenkaan voi seurata sitä, että tätä etua suojeltaisiin heikommin sen vuoksi, että yhteisön lainsäätäjä kykenisi ottamaan huomioon ainoastaan markkinoiden intressit.

119. Yhteisön lainsäätäjän on tehtävä pääosin samat valinnat kuin kansallisen lainsäätäjän, jonka sijaan se tulee. Sen on näet tehtävä tiettyjä arviointoja, joiden on johdettava siihen, että markkinaosapuolten taloudelliselle vapaudelle asetetaan tiettyjä ehtoja. Tässä yhteydessä sen on otettava huomioon sekä taloudellisten toimijoiden taloudellinen vapaus että tarve suojella tiettyjä yleisiä etuja.

120. Yhteisön lainsäätäjän harkintavalta on erityisen suuri silloin, kun on kyseessä kansanterveyden suojeleminen. Se ei tältä osin eroa kansallisesta lainsäätäjästä, kun tämä käyttää EY 30 artiklassa sille annettua harkintavaltaa. Tähän arviointiin vaikuttavat näet useat seikat. Suojelutoimenpiteiden välttämättömyys ei riipu ainoas-

58 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 50 mainitun titaanidioksidituomion 23 kohta.

59 — Edellä alaviitteessä 3 mainittuun tupakkamainonnasta annettuun tuomioon liittyvän ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa julkisasiamies Fennelly puhuu tässä yhteydessä korvaamisesta.

60 — Ks. mm. EY 3 artiklan p alakohta ja EY 152 artikla.

taan tieteellisestä tiedosta, jota on käytetty tässä tietyistä terveysvaaroista, vaan myös näiden vaarojen sosiaalisesta ja poliittisesta arvioinnista. Tämä pätee myös toimenpiteen valintaan. Ainoat vähimmäisedellytykset, jotka EY:n perustamissopimuksessa asetetaan yhteisön lainsäätäjälle tämän toteuttamien toimenpiteiden sisällön osalta, ovat ennalta varautumisen periaatteen noudattaminen ja pyrkiminen suojelun korkeaan tasoon (EY 95 artiklan 3 kohta). Sen on kaikissa tapauksissa otettava huomioon mahdollinen tieteelliseen tietoon perustuva kehitys.

121. Kolmannen rajan asettavat oikeusperiaatteet, muun muassa suhteellisuusperiaate, johon palaan VII luvun A osassa.

122. Tiivistän vielä edellä esitetyn: yhteisön lainsäätäjän toimivalta perustuu sisämarkkinoiden toteuttamiseen. Se voi kuitenkin käyttää sitä yleisen edun, kuten tässä tapauksessa kansanterveyden, suojeleamiseen. Toteutettavien toimenpiteiden on oltava sellaisia, että ne tosiasiallisesti edistävät vapaan liikkuvuuden esteiden poistamista, ovatpa nämä esteet olemassa tai ennakoitavissa. Kun yhteisön lainsäätäjä käyttää toimivaltaansa, sen on suoritettava sama arviointi kuin kansallisen lainsäätäjän, joka haluaa asettaa markkinaosapuolten taloudelliselle vapaudelle tiettyjä ehtoja suojellakseen kansanterveyttä.

6. Jo yhdenmukaistettujen valmistusstandardien vahvistaminen

123. Pääasian kantajat kiistävät sen, että yhteisön lainsäätäjällä olisi toimivalta vahvistaa jo yhdenmukaistettuja valmistusstandardeja EY 95 artiklan nojalla. Niiden mukaan olemassa olevilla standardeilla taataan jo markkinoiden yhtenäisyys, eikä niiden vahvistamisella ole mitään tekemistä sisämarkkinoiden toteuttamisen kanssa. Kun tätä näkemystä tarkastellaan erillään muusta asiayhteydestä, se ei ole virheellinen, koska ei ole enää olemassa vaaraa, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä olisi tältä osin eroja. Se ei sen sijaan saa mitään tukea yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, eikä se olisi mahdollistakaan, kuten olen edellä esittänyt.

124. Koska kansallinen lainsäädäntö on yhdenmukaistettu, yleisen edun suojeleminen on siirtynyt yhteisön lainsäätäjän toimivallan piiriin eikä kansallinen lainsäätäjä ole enää toimivaltainen. Yhteisön lainsäätäjä voi kuitenkin täyttää tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan lainsäädäntöä olosuhteiden muutosten tai tieteellisen kehityksen mukaisesti.

Se ei siis saa hoitaa tehtävänsä staattisesti vaan sen on hoidettava sitä pikemminkin dynaamisesti.

125. Tähän dynaamisuuteen on viitattu jo perustamissopimuksessa, sillä EY 95 artiklan 3 kohdassa määrätään, että toimielinten on otettava huomioon kaikki tieteelliseen tietoon perustuva uusi kehitys.⁶¹ Toisin kuin kantajat väittävät, EY 95 artiklassa ei edellytetä sitä, että tieteellistä kehitystä olisi tapahtunut, vaan siinä määrätään, kuten olen 120 kohdassa jo todennut, ainoastaan siitä, että mahdollinen tieteelliseen tietoon perustuva kehitys on otettava huomioon.

126. Yleisemmällä tasolla voidaan todeta, että lainsäädäntötoiminta on dynaamista. Lainsäätäjän tehtävänä ei näet ole yksinomaan lainsäädännön laatiminen vaan myös sen mukauttaminen kehitykseen ja sosiaalisiin muutoksiin. Mikäli se ei menettele näin, lainsäädäntö saattaa vanhentua eikä se enää vastaa vaatimuksia, joita sille voidaan oikeutetusti asettaa.

127. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on oikeudenkäynnin aikana erittäin perustellusti todennut, että mikäli yhteisön lainsäätäjä kykenisi antamaan lainsäädäntöä vain yhden kerran, lainsäädäntö olisi vaarassa "fossilisoitua". Jo tämä ilmaisu yksinään osoittaa, että kantajien näkemyksellä olisi käytännössä järjenvastaisia seurauksia.

61 — Yhteisön johdettu oikeus on tästä hyvä esimerkki, sillä siihen sisältyy vaarallisia aineita koskeva lainsäädäntö, kuten tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/769/ETY (EYVL L 262, s. 201). Tässä lainsäädännössä säädetään muun muassa velvoitteesta arvioida tietyin väliajoin ja johdonmukaisesti tiettyjä vaarallisia aineita ja valmisteita, ja siinä otetaan käyttöön yksinkertaistettu menettely lainsäädännön mukauttamiseksi tekniseen kehitykseen.

7. Riidanalainen direktiivi

128. Yhteisöjen tuomioistuimen on käytännössä rajoitettava tutkimuksensa siihen, onko yhteisön lainsäätäjä kyennyt kohtuudella suorittamaan arvioinnin, joka sen tehtäväksi kuuluu. Jätän valmistusstandardit tässä vaiheessa vielä hieman syrjään.

129. Tarkastellaan ensin asiayhteyttä, jossa direktiivi on annettu. Useissa jäsenvaltioissa tupakoinnin vähentäminen on aihe, jolle poliitikot ja johtohenkilöt antavat suuren merkityksen. Vaikka vaikuttaa siltä, että jäsenvaltioiden kesken vallitsee tietty yksimielisyys tupakointia koskevien sääntöjen vahvistamisesta — erityisesti sen ansiosta, että tupakoinnin haitalliset vaikutukset tunnetaan paremmin — tämä ei vielä merkitse sitä, että sama yksimielisyys vallitsisi siitä, miten tätä kysymystä pitäisi käytännössä käsitellä, minkä ovat osoittaneet myös ne toisistaan poikkeavat mielipiteet, joita jäsenvaltiot ovat esittäneet tämän oikeudenkäynnin aikana. Näkemykset tuntuvat poikkeavan huomattavasti ajankohdan ja paikan mukaan, mikä aiheuttaa käytännössä sen vaaran, että kansalliset lait poikkeavat toisistaan erityisesti siltä osin kuin on kyse savukkeissa sallittavista haitallisten aineiden määristä.

130. Tästä syystä vaikuttaa ilmeiseltä, että lähtökohtana olevaan kysymykseen on vastattava myöntävästi, eli että yhteisön

lainsäätäjä kykeni kohtuudella arvioimaan kyseessä olleita intressejä. Se on ensinnäkin toimivaltainen, koska lainsäädännön kohteena on jäsenvaltioiden välinen tavara-kauppa. Toiseksi se pyrkii suojelemaan yhteisön oikeudessa tunnustettua yleistä etua, eikä ole epäilystäkään suojelun korkeasta tasosta, koska savukkeiden koostumusta ja merkintöjä koskevia standardeja on huomattavasti tiukennettu. Kolmanneksi voidaan olettaa, että tätä alaa koskevat jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset poikkeavat — tai ainakin käytännössä uhkaavat poiketa — toisistaan. Johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että jos savukkeita poltettaessa syntyvän hiilimonoksidin suurimmasta sallitusta määrästä ei säädetä yhteisön tasolla, ne säättävät siitä kansallisella tasolla.

131. Seitsemäs perustelukappale ansaitsee lisäksi erityishuomion, sillä vaikuttaa siltä, että se perustuu kyselylomakkeeseen, jonka jäsenvaltiot ovat täyttäneet komission pyynnöstä. Tämän kyselyn tulosten perusteella⁶² ei voida suoraan päätellä, että kansallisella tasolla olisi konkreettisia lainsäädäntösuunnitelmia. Yksikään jäsenvaltioista ei ole ilmoittanut suunnittelewansa olemassa olevan kansallisen lain-

säädännön muuttamista. Ei ole kuitenkaan mielestäni mitään syytä epäillä yhteisön lainsäätäjän toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä tällä alalla EY 95 artiklan nojalla. Tilanne on näet seuraava:

— Kyselystä ilmenee, että tietyt jäsenvaltiot — Ranska, Italia, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ruotsi — tukevat kiivaasti hanketta ankaroiittaa tupakkatuotteiden valmistusstandardeja entisestään. Ne suosivat kuitenkin sitä, että lainsäädäntö annetaan Euroopan tasolla.

— Tästä jäsenvaltioiden asenteesta ei ole mitään epäilystä. Ne antavat selvästi etusijan tupakkoinnin vähentämiseksi toteutettaville toimenpiteille ja pitävät tätä kysymystä poliittisesti ja sosiaalisesti merkittävänä.

Mikäli yhteisön lainsäätäjän pitäisi pysyä tällaisessa tilanteessa toimettomana, jäsenvaltiot kaikista päätellen valitsisivat itselleen houkuttelevimman vaihtoehdon eli vahvistaisivat oikeussääntöjä kansallisella tasolla. Täysin vastakkainen näkemys

62 — Ks. komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Kansanterveyden suojelemisessa saavutettu edistys tupakankulutuksen haitallisten vaikutusten vähentämiseksi, KOM(99) 407 lopullinen, s. 22 ja sitä seuraavat sivut.

saattaisi merkitä sitä, että jäsenvaltioiden mieltymys yhteisön tasolla tapahtuvaan sääntelyyn — ja niiden luopuminen toteuttamasta kaupan esteenä olevia kansallisia toimenpiteitä — aiheuttaisi sen, että yhteisön lainsäätäjä ei olisi toimivaltainen, koska ei olisi olemassa sellaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka olisivat kaupan esteenä.

132. Lisättäköön ylimääräisenä huomautuksena, että jo silloin kun direktiivi annettiin, Belgia, Espanja ja Portugali sovelsivat nikotiinin enimmäismäärää koskevia kansallisia standardeja. Myös pääasian kantajat ovat korostaneet tätä, mutta ne ovat todenneet tältä osin, että käytännössä kansallisilla standardeilla ei ole mitään vaikutusta, koska kansallisissa laeissa säädettyjä enimmäismääriä ei voida ylittää terva- ja nikotiinimäärien biokeemiallisen suhteen vuoksi. Nämä olemassa olevat kansalliset lait eivät siten voi aiheuttaa kaupan esteitä. Pidän kantajien tätä väitettä uskottavana — eikä sitä ole myöskään kiistetty tosiseikkojen osalta. Direktiivin yhdeksännen perustelukappaleen kahdessa ensimmäisessä virkkeessä ilmaistuilla perusteluilla ei siten voida perustella yhdenmukaistamistoimenpidettä. Tällä aukolla ei kuitenkaan välttämättä ole seurauksia nyt käsiteltävässä asiassa, koska potentiaalisten kaupan esteiden olemassaolo on riittävän todennäköistä.

D EY 95 artikla ja kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettu tuotanto

1. Esitetyt lausumat

133. Tärkein väite, joka on esitetty oikeudenkäynnin aikana⁶³ direktiiviin otettua (ainakin osittain) kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettuihin savukkeisiin sovellettavaa valmistuskieltoa vastaan, on seuraava: tämä kielto ei edistä millään tavoin tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistamista tai takaa sitä, että sisämarkkinoita koskevia sääntöjä ei kierretä. Kreikan hallitus viittaa lisäksi tässä yhteydessä EY 14 artiklaan. Saksan hallitus puolestaan lisää, että valmistuskielto on lähtökohtaisesti sallittavissa ainoastaan silloin, jos tämä valmistaminen itsessään aiheuttaa vaaran. Nyt käsiteltävässä tapauksessa kiellolla ei sen mielestä edistetä sisämarkkinoiden toteuttamista eikä kansanterveyttä Euroopan unionissa.

134. Muut huomautuksiaan esittäneet osapuolet sitä vastoin tulkitsevat tätä valmistuskieltoa myönteisesti sen niiden mielestä todellisen vaaran vuoksi, että kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettuja savukkeita kaikesta huolimatta myydään Euroopan unionissa joko laittoman jälleentuonnin vuoksi tai siksi,

⁶³ — Sen ovat esittäneet pääasian kantajat sekä Saksan, Kreikan ja Luxemburgin hallitukset.

että ne eivät koskaan ole yhteisön alueelta lähteneetkään. Yhteisöjen tuomioistuinmessä käyty keskustelu liittyy lähinnä laitonta kauppaa ja valmistuskiellon soveltuvuutta sen poistamiseen koskeviin näemyksiin.

135. Kun jätetään huomiotta moninaiset numerotiedot, joita on esitetty oikeudenkäynnin aikana ja jotka useissa tapauksessa ovat toisilleen vastakkaisia ja liittyvät sekä savukkeiden lailliseen että laittomaan kauppaan, valmistuskieltoa vastaan esitetyt väitteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- toimenpide ei ole asianmukainen, koska ylivoimaisesti suurin osa Euroopan unionissa laittomasti kulutettavista savukkeista on peräisin kolmansista maista;

- savukkeiden laittoman kaupan syntyminen johtuu korkeista valmisteveroista ja halusta kiertää ne. Ongelma ei liity mitenkään savukkeiden koostumukseen tai niiden merkintöihin.

- laitonta kauppaa vastaan voidaan taistella tehostetulla valvonnalla.

136. Näiden väitteiden vastapainoksi on esitetty muita väitteitä, jotka puhuvat valmistuskiellon puolesta:

- muun muassa neuvosto on vedonnut siihen, että vaikka laittomasti myytävien savukkeiden prosenttiosuus on hyvin vähäinen, tämä ei vielä merkitse sitä, että tämän laittoman kaupan absoluuttinen määrä olisi myös vähäinen;

- OLAF:n toimintakertomus⁶⁴ vahvistaa savukkeiden salakuljetusongelman vakavuuden;

- jäsenvaltioiden harjoittaman valvonnan tehostaminen ei ole asianmukainen ratkaisu Euroopan unionin avointen markkinoiden sisällä.

2. Lähestymistapa

137. Herää kysymys, oliko yhteisön lainsäätäjä tässä tapauksessa toimivaltainen antamaan lainsäädäntöä savukkeiden valmistuksesta EY 95 artiklan nojalla, vaikka

64 — Ks. edellä 65 kohta.

tuotanto on tarkoitettu vientiin, jolloin lainsäädännön kohteena ovat tuotteet, joita ei koskaan myydä sisämarkkinoilla tai joita ei ainakaan ole tarkoitus myydä siellä.

tuotanto-olosuhteita, esimerkiksi ympäristöä tai työoloja.

138. Pyrin vastaamaan tähän kysymykseen seuraavia vaiheita seuraten. Ensinnäkin kuvaan tapaa, jolla yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt EY 95 artiklaa — ja EY 94 artiklaa, joka on siihen verrattavissa — aikaisemmissa tapauksissa valmistusvaiheen sääntelemiseksi. Tämän kuvauksen jälkeen tarkastelen EY 95 artiklalla yhteisön lainsäätäjälle annettua toimivaltaa, kun kyseessä ovat oikeussäännöt, jotka eivät koske suoraan jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tarvitsen tätä tarkastelua kyttäkseni toteamaan, että EY 95 artiklassa annetaan yhteisön lainsäätäjälle laaja yhdenmukaistamisvalta, joka ei kuitenkaan selvästikään ole rajaton. Lopuksi tutkin nyt käsiteltävän asian kannalta, onko yhteisön lainsäätäjä käyttänyt tätä toimivaltaa niissä rajoissa, jotka sille on asetettu.

140. Varsinaiset tuotantovaiheen aikana sovellettavat laatustandardit ovat poikkeus yhteisön lainsäädännössä. Suurin osa EY 95 artiklan nojalla annetuista oikeussäännöistä koskee yksinomaan tuotteiden myyntiä sisämarkkinoilla ilman tuotantovaihetta koskevaa mainintaa, myös silloin kun kyseessä ovat terveyden kannalta herkkäät tuotteet. Mainitsen tästä esimerkkeinä vaikkapa vain hyväksymisjärjestelyt, kuten ne, joita sovelletaan sekä lääkkeisiin että eläinlääkkeisiin ja kasvinsuojelutuotteisiin.⁶⁵ Näiden tuotteiden osalta lainsäätäjä ei selvästikään ole pitänyt tarpeellisenä ulottaa hyväksymisjärjestelyjä tuotantovaiheeseen ja siten Euroopan unionin ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin tarkoitettuihin tuotteisiin. On kuitenkin olemassa standardeja, joita sovelletaan tuotteisiin tuotantovaiheen aikana. Esimerkiksi elintarvikkeita koskevaa Euroopan lain-

3. EY 94 ja EY 95 artikla ja tuotantovaiheen aikaiset vaatimukset: lyhyt katsaus

139. Valmistusstandardit voivat koskea sekä itse tuotteiden ominaisuuksia että

65 — Ks. ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä 6 päivänä marraskuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/83/EY (EYVL L 311, s. 67), eläinlääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä 6 päivänä marraskuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/82/EY (EYVL L 311, s. 1) ja kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/414/ETY (EYVL L 230, s. 1). Tarkoitan myös lainsäädäntöä, joka koskee täysin erityyppisiä tuotteita, kuten — mainitakseni vain yhden mielivaltaisesti valitun esimerkin — lelujen turvallisuutta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 3 päivänä toukokuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/378/ETY (EYVL L 187, s. 1), joka koskee markkinoille saattamista vain yhteisön sisällä.

säädäntöä sovelletaan kaikissa tuotantoketjun vaiheissa.⁶⁶ Mikäli yhteisön lainsäätäjä on valinnut näin laajan soveltamisalan, se johtuu siitä, että kaikilla tuotantoketjun vaiheilla saattaa loppujen lopuksi olla vaikutusta itse elintarvikkeen vaarattomuuteen.⁶⁷

141. Tarkastelen seuraavaksi valmistukseen sovellettavia vaatimuksia. Käsitellään ensin titaaniidioksididirektiiviä.⁶⁸ Tämä direktiivi annettiin sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuimien oli joutunut kumoamaan aikaisemman titaaniidioksididirektiivin sillä perusteella, että se oli annettu virheellisen oikeudellisen perustan nojalla.⁶⁹ Perustellakseen päätöksensä perustaa korvaavan direktiiviehdotuksensa EY 95 artiklaan komissio vetoaa siihen, että vaikka olemassa olevat kansalliset säännöt olisi annettu ympäristön suojelemiseksi, niiden yhdenmukaistaminen olisi ollut tarpeen kilpailun vääristymien poistamisen välttä-

mättömyyden vuoksi.⁷⁰ Direktiivillä annetaan muun muassa tuotantoprosessia koskevia sääntöjä, erityisesti jäämien ja jätteen muuntamista koskevia sääntöjä.

142. Aikaisemmat ympäristödirektiivit, jotka annettiin ennen Euroopan yhtenäisasiakirjaa, jolla perustamissopimukseen otettiin muun muassa erityinen ympäristöä koskeva osasto, antavat kuvan mahdollisuuksista vahvistaa valmistusprosesseja koskevia standardeja EY 94 ja EY 95 artiklan nojalla.⁷¹ Näiden vanhojen direktiivien johdanto-osan perustelukappaleissa yhteisön lainsäätäjä katsoo edelleen, että kansallisen lainsäädännön erot, jotka koskevat esimerkiksi sallittuja päästöjä vesistöön ja ilmaan, voivat aiheuttaa eroja kilpailunedellytyksissä ja vaikuttaa siten suoraan yhteismarkkinoiden toimintaan. EY 94 artikla saattoi olla oikeudellisenä perustana tällaisia direktiivejä annettaessa. Toisaalta lainsäätäjä katsoi tarpeelliseksi nojautua myös EY 308 artiklaan, koska EY:n perustamissopimuksessa ei annettu mitään toimivaltaa ympäristön suojelemiseen. Yhteisön lainsäätäjän soveltama rajaus ei ole täysin selvä, eikä sitä ole perusteltu.

66 — Ks. elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 (EYVL L 31, s. 1) 4 artikla.

67 — Viitataan tässä yhteydessä myös elintarvikkeissa sallittuja lisäaineita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettuun neuvoston direktiiviin 89/107/ETY (EYVL L 40, s. 27). Tähän direktiiviin ei sisälly yhtään itse valmistukseen sovellettavaa standardia (olipa kyseessä lisäaineiden tuotanto tai sellaisten elintarvikkeiden tuotanto, joiden koostumukseen kuuluu näitä lisäaineita), mutta välillisesti siinä asetetaan kuitenkin tietyt standardit, jotka koskevat elintarvikkeiden valmistusta.

68 — Menettelytavoista titaaniidioksiditeollisuuden jätteiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämistä ja mahdollista poistamista koskevien ohjelmien yhdenmukaistamiseksi 15 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/112/ETY (EYVL L 409, s. 11).

69 — Edellä alaviitteessä 50 mainittu 11.6.1991 annettu tuomio.

70 — KOM(91) 358 lopullinen.

71 — Ks. esim. tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23), ilmanlaatustandardeista tyypidioksidille 7 päivänä maaliskuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/203/ETY (EYVL L 87, s. 1) ja asbestin aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä ja vähentämisestä 19 päivänä maaliskuuta 1987 annettu neuvoston direktiivi 87/217/ETY (EYVL L 85, s. 40).

143. Työolojen osalta EY 94 artikla on ollut määräys, jonka nojalla yhteisön lainsäätäjällä on ollut toimivalta antaa sellaisia direktiivejä, joilla voidaan suojella työntekijöitä vaaroilta, jotka liittyvät altistumiseen kemiallisille, fysikaalisille ja biologisille tekijöille työssä.⁷² Lainsäätäjä arvioi, että kyseessä ovat toimenpiteet, jotka vaikuttavat suoraan yhteismarkkinoiden toimintaan.

144. Sen jälkeen kun perustamissopimukseen lisättiin erityisesti ympäristöä koskenut osasto ja EY 137 artikla, jolla annetaan erityinen työympäristöä koskeva toimivalta, yhteisön lainsäätäjän ei enää ole tarvinnut turvautua EY 94 ja EY 95 artiklaan kyetäkseen antamaan valmistusta tai tuotantoa koskevia oikeussääntöjä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että EY 95 artiklalla annettu toimivalta häviäisi.⁷³

145. Kaiken kaikkiaan yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt toimivaltaansa antaa tuotan-

toivaihetta koskevia oikeussääntöjä lähinnä estääkseen kilpailun vääristymät. Riidanalaisen direktiivin osalta kyseessä ovat standardit, joita sovelletaan tuotteisiin ennen kuin niitä vielä edes myydään. Edellä olevasta lyhyestä esityksestä ilmenee, että siltä osin kuin direktiivillä säädetään valmistuskiellosta, jolla pyritään estämään sisämarkkinoiden säännösten heikentämisen, se on täysin uudenlainen direktiivi.

4. Yhteisön lainsäätäjän toimivalta: huomattavia vääristymiä koskeva vaatimus

146. EY 95 artiklassa määrätään ensinnäkin siitä, että yhteisön lainsäätäjä voi toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään sisämarkkinoiden toteuttamiseen: tässä tarkoituksessa se voi tämän artiklan nojalla toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään poistamaan jäsenvaltioiden välisen kaupan välittömät esteet. Koska käsittelen vain tuotteita koskevaa lainsäädäntöä, kyseessä on tavarakauppaa sisämarkkinoilla koskevien kansallisten säännösten yhdenmukaistaminen. Kuten EY 28—EY 30 artiklankin osalta, tämä yhteisön lainsäätäjän toimivalta on seurausta EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohdasta. Olen jo käsitellyt tätä perusteellisemmin 103 kohdassa. EY:n perustamissopimuksessa määrätään siis kahdesta toisiaan täydentävästä keinosta kaupan esteiden poistamiseksi.

147. Toisaalta EY 95 artiklan ja toisaalta EY 28—EY 30 artiklan toisiaan täydentävä

72 — Työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät altistumiseen kemiallisille, fysikaalisille ja biologisille tekijöille työssä 27 päivänä marraskuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/1107/ETY (EYVL L 327, s. 8).

73 — Mainitsen vielä esimerkkinä geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston direktiivin 90/220/ETY kumoamisesta 12 päivänä maaliskuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/18/EY (EYVL L 106, s. 1). Kyseisellä direktiivillä ei säännellä ainoastaan geneettisesti muunnettujen organismien saattamista yhteisön sisämarkkinoille tuotteina tai tuotteissa vaan myös tällaisten organismien tarkoituksellisesta levittämistä ympäristöön muissa tarkoituksissa kuin niiden saattamiseksi Euroopan unionin markkinoille. Vaikka tällaisen lisäyksen tarkoituksena on selvästi ympäristön suojeleminen Euroopan unionissa, oikeudelliseksi perustaksi on kuitenkin valittu EY 95 artikla.

soveltaminen mahdollistaa sisämarkkinoiden toteuttamisen. Tämä ei kuitenkaan edelleenkään takaa sitä, että näin syntyneet markkinat myös toimivat yhteismarkkinoina. Yhteismarkkinoiden toiminta edellyttää usein täydentäviä yhdenmukaistamistoimia. Perustamissopimuksen laatijat eivät olleet alun perin tiedostaneet tätä ongelmaa, joten ne lisäsivät toisen osan EY 95 artiklaan perustuvaan toimivaltaan. Tämä toimivalta ulottuu asiallisesti yhdenmukaistamistoimiin, joiden kohteena ei ole sisämarkkinoiden toteuttaminen vaan niiden toiminta.⁷⁴ Kyseessä on siis EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan h kohdan seuraava kehitysvaihe; kyseisessä määräyksessä määrätään kansallisen lainsäädännön lähentämisestä siinä määrin kuin se on tarpeen yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta.

148. Lisättäköön, että sitä mukaa kuin sisämarkkinoiden toteuttamisessa edistytään poistamalla vähittäin esteet jäsenvaltioiden väliseltä rajatylittävältä kaupalta erityisesti siten, että tuotteisiin sovellettava lainsäädäntö yhdenmukaistetaan, painopiste siirtyy yhä enemmän sisämarkkinoiden toimintaan. Markkinoiden aito yhteinäisyys edellyttää enemmän kuin tullirajojen poistamista. Yhteisö on lisäksi toteuttanut EY 95 artiklan nojalla useita

toimenpiteitä, joilla pyritään nimenomaan sisämarkkinoiden toiminnan vahvistamiseen. Mainittakoon esimerkkeinä direktiivit, jotka olen luetellut 141—143 kohdissa.

149. Tällä alalla lähtökohtaisesti jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia antamaan lainsäädäntöä. Ei ole olemassa EY 28 artiklaan verrattavissa olevia yleisiä kieltomääräyksiä. Kyseessä ovat sellaiset toimenpiteet, että mikäli kansallinen lainsäätäjätoteuttaisi ne, niistä ei aiheutuisi mitään tuonnin tai viennin määrällistä rajoitusta. Kyseessä ovat näet toimenpiteet, joilla säännellään valmistuksen edellytyksiä, mutta ne eivät ole standardeja, joita sovellettaisiin itse yhteismarkkinoilla valmistettaviin tai myytäviin tuotteisiin. Edellytetään siis sitä, että yhteisö kykenee vetoamaan merkittävään intressiin, jotta se voi puuttua tähän jäsenvaltioiden toimivaltaan tai, lainatakseni yhteisöjen tuomioistuimen kilpailun vääristymien yhteydessä käyttämää ilmaisua, kyseessä on oltava markkinoiden toiminnan tuntuva vääristymä.⁷⁵

150. Tästä tuntuva vääristymä koskevasta vaatimuksesta seuraa, että EY 95 artiklassa ei siis määrätä yhdenmukaistamisen osalta yleisestä ja rajattomasta toimivallasta. Tilanne olisi tällainen, mikäli jokainen yhteismarkkinoiden toiminnan pienikin häiriö antaisi yhteisön lainsäätäjälle oikeuden toteuttaa yhdenmukaistamistoimenpiteitä. Se voi kuitenkin puuttua asiaan vain siinä tapauksessa, että

74 — Käytännössä yhteisön lainsäätäjät ei sovello kovin tiukasti tätä sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan välistä eroa. Kaupan esteiden poistamisen esitetään useiden yhteisön säädösten perusteluissa koskevan sisämarkkinoiden "toimintaa". Sama pätee myös nyt käsiteltävän direktiivin perusteluihin.

75 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 3 mainitun tupakkamainonnasta annetun tuomion 106 kohta.

vääristymä on tuntuva, koska kyseessä on ala, jolla jäsenvaltioilla on itsenäinen lainsäädäntövalta, jota ei rajoiteta millään yleisellä kieltosäännöksellä. Mahdollisesti juuri tästä syystä yhteisöjen lainsäätäjät on nojautunut 142 kohdassa mainitsemiinsa ympäristödirektiiveissä myös EY 308 artiklaan.

151. Tuntuva vääristymä koskeva vaatimus on siis myös yhteisön lainsäätäjän toimivallan edellytyksenä, koska kyseessä ovat oikeussäännöt, joilla säännellään valmistusvaihetta EY 95 artiklan nojalla. Seuraavaksi on selvitettävä, milloin vääristymä on tuntuva. Mielestäni kyseessä voivat olla kahdenlaiset vääristymät.

152. Ensimmäinen vääristymien muoto johtuu siitä vaarasta, että sisämarkkinoilla käytävää kauppaa suoraan koskevia säännöksiä saatetaan heikentää. Yhteisön lainsäätäjät voi tällöin antaa valmistusvaiheen osalta täydentäviä sääntöjä estääkseen tällaisen seurauksen. Mikäli sillä ei olisi oikeutta antaa tällaisia sääntöjä, sisämarkkinat olisivat epäilemättä olemassa, mutta ne eivät kykenisi toimimaan tehokkaasti. Konkreettisemmin ilmaistuna kyseessä ovat silloin oikeussäännöt, joilla pyritään osaltaan edistämään sisämarkkinoilla käytävään kauppaan sovellettavien oikeus-

sääntöjen tehokasta vaikutusta. Näiden oikeussääntöjen täytäntöönpano ja soveltaminen saattaisivat vaarantua, mikäli lainsäädännössä annettaisiin mahdollisuus niiden kiertämiseen. Tämä on perustelu, jonka yhteisön lainsäätäjät esittää riidanalaisen direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleessa.

153. Toinen vääristymien muoto, joka saattaa olla hyväksyttävä peruste tuotantovaiheessa sovellettavien oikeussääntöjen antamiselle, seuraa kilpailusuhteiden epätasapainosta. Tällainen tilanne syntyy silloin, kun edellytykset, joilla taloudelliset toimijat voivat osallistua yhteismarkkinoille eri jäsenvaltioissa, eroavat liian paljon toisistaan sen vuoksi, että tiettyjen tuotteiden valmistukseen sovellettavat kansalliset vaatimukset poikkeavat toisistaan. Yhteisön lainsäätäjät voi tällöin toteuttaa EY 95 artiklan nojalla yhdenmukaistamistoimenpiteen erojen poistamiseksi.

154. Päätelmät, joita yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt titaanidioksiditapauksen osalta, ovat tältä osin mielenkiintoisia: kansalliset säännökset — jotka kyseisessä tapauksessa oli annettu terveydellisistä ja ympäristöön liittyneistä syistä — voivat olla taakkana yrityksille, joihin niitä sovelletaan,⁷⁶ jolloin kilpailu voi vääristyä huomattavasti, kun kyseisen alan kansallisia säännöksiä ei ole yhdenmukaistettu. Tietyn teollisuudenalan tuotannonedellytyksiä koskevan kansallisen lainsäädännön

⁷⁶ — Edellä alaviitteessä 50 mainitussa asiassa annetun tuomion 23 kohta.

yhdenmukaistamistoimi, jolla pyritään poistamaan kyseistä alaa häiritsevät kilpailun vääristymät, edistää siten sisämarkkinoiden toteutumista ja kuuluu näin ollen EY 95 artiklan soveltamisalaan. Titaanidioksiditapauksessa oli kyseessä jäämien ja jätteiden muuntamista koskeva lainsäädäntö. Yhteisöjen tuomioistuin on siis tunnustanut sen, että kaikkiin tietyn alan markkinaosuoliin erotuksetta sovellettava kansallinen lainsäädäntö saattaa vääristää kilpailua.

savukkeiden laittoman saattamisen suoraan Euroopan unionin markkinoille. Kyseessä on siten edellä 152 kohdassa kuvaamani sisämarkkinoiden vääristymien ensimmäinen muoto.

157. Yhteisön lainsäätäjä voi mielestäni tällaisessa tilanteessa puuttua asiaan sillä edellytyksellä, että seuraavat edellytykset täyttyvät:

5. Tupakkadirektiivi

155. Tästä päästään seuraavaksi kysymykseen, onko yhteisön lainsäätäjä lopettanut sisämarkkinoiden toiminnan tuntuvaan vääristymän antaessaan tupakkadirektiivin.

156. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeudenkäynnissä se on ilmoittanut perusteluiksi sille, että direktiiviä sovelletaan vientiin tarkoitettujen savukkeiden tuotantoon, että sisämarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä ei heikennetä. Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä olevaa asiaa tarkasteltaessa ilmenee, että lainsäätäjä⁷⁷ on halunnut estää sekä direktiivin säännösten vastaisten savukkeiden laittoman jälleentuonnin että

— Vahingon, joka sääntöjen kiertämisestä saattaa aiheutua lainsäädännön asianmukaiselle toiminnalle, on oltava vakavaa. Tämä vakavaa vahinkoa koskeva vaatimus on edellä mainitun tuntuva vääristymä koskevan vaatimuksen konkreettinen ilmentymä.

— Vahinko voidaan kohtuudella välttää ainoastaan siinä tapauksessa, että kaikissa jäsenvaltioissa toimitaan samalla tavoin. Mikäli täytäntöönpanotoimet ja tapa, jolla niitä sovelletaan jäsenvaltioissa, poikkeavat tai uhkaavat käytännössä poiketa toisistaan, ei toisin sanoen ole riittäviä takeita siitä, että lainsäädännön kiertämisyrityksiä vastaan voitaisiin todellisuudessa toimia riittävän tehokkaasti.

⁷⁷ — Muun muassa neuvosto on todennut näin oikeudenkäynnin aikana.

- Täydentävien sääntöjen puuttumisen vuoksi täytäntöönpanosta ja soveltamisesta aiheutuu suhteettomia kustannuksia.

158. Mahdollisen vahingon vakavuutta pohdittaessa on arvioitava laittomien markkinoiden syntymisen vaaraa. Ratkaisevat huomioon otettavat seikat ovat mielestäni seuraavat. Savukkeet ovat stimuloiva tuote, joten ne kiehtovat kuluttajaa. Tilanne on tällainen erityisesti nuorten tupakoitsijoiden osalta, joihin tupakoinninvastainen politiikka suurelta osin kohdistuu. Näin ollen voidaan joka tapauksessa olettaa, että on olemassa laittomat markkinat sellaisille savukkeille, jotka on kielletty Euroopan unionissa mutta saatavilla sen ulkopuolella. Laittomuudesta saattaa jo sellaisenaan seurata se, että kyseinen tuote löytää markkinat. Väite, jonka mukaan laittomaan kauppaan ei ole tällä hetkellä muuta syytä kuin korkeiden valmisteverojen välttäminen, ei ole mielestäni tältä osin ratkaiseva. Laittomat markkinat saattavat näet syntyä ainoastaan siinä tapauksessa, että on olemassa lainsäädäntöä, joka synnyttää tämän laittomuuden, ja houkutus rikokseen on sitä suurempi mitä ankarammat säännöt ovat. Tilanne on siis se, että nyt käsiteltävän direktiivin antaminen on mahdollistanut laittomien markkinoiden synnyn — ja ehkä tehnyt ne houkutteleviksi.

159. Toinen edellytys koskee yhteisön toimenpiteen tarpeellisuutta. Tuotannon kieltäminen yksipuolisesti kansallisella tasolla laittona jälleentuonnin estämiseksi ei ole tehokasta, koska tarkastukset on tehtävä

yhteismarkkinoiden ulkorajoilla. Mikäli jäsenvaltioiden lainsäädännössä — ja siten ulkorajoilla suoritettavissa tarkastuksissa — on eroja, laitton kauppa siirtyy niille ulkorajoille, joilla kyseistä kieltoa ei sovelleta. On siis ilmeistä, että yhteisön lainsäätäjän toimenpide oli välttämätön. Toisaalta puhtaasti kansalliset toimenpiteet eivät voi myöskään olla tehokkaita silloin, kun savukkeet eivät poistu Euroopan unionin alueelta, koska on olemassa avoimet sisämarkkinat, joiden sisällä jäsenvaltio ei voi menestyksekkäästi estää alueellaan savukkeiden (laitonta) kauppaa, jos ne ovat peräisin toisesta jäsenvaltiosta, jossa niiden valmistusta ei ole kielletty.

160. Tästä päästään kolmanteen edellytykseen. Laittoman jälleentuonnin valvonta ei käytännössä juurikaan kannata, koska useimmiten yksittäiset matkustajat jälleentuovat tuotteet Euroopan unioniin. Tällaiset tarkastukset aiheuttavat ainakin suhteettomia kustannuksia ja rajoituksia, kuten myös silloin kun on kyseessä laitton kauppa unionin sisällä.

161. Päätelen tässä vaiheessa, että yhteisön lainsäätäjä on tässä tapauksessa pyrkinyt poistamaan sisämarkkinoiden toiminnan tuntuvan vääristymän. Uskon kuitenkin, että valmistuskielto voidaan perustaa vielä toiseenkin seikkaan. Kilpailun

tuntuvan vääristymisen konkreettinen vaara, joka on sisämarkkinoiden toiminnan vääristymien toinen muoto, voi näet mielestäni niin ikään olla yhteisön oikeussääntöjen perustana.

162. Mielestäni ei ole epäilystäkään siitä, että standardit, jotka koskevat savukkeiden koostumusta — ja näiden standardien kehitystä koskevat arviot — vaikuttavat huomattavasti investointipäätöksiin, joita tekevät tupakkatuotteiden valmistajat, joiden tuotanto on tarkoitettu (erityisesti) kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin. On itsestään selvää, että ne investoivat ensisijaisesti niihin maihin, joissa lainsäädäntö on joustavinta, etenkin kun niiden on kyseisissä kolmansissa maissa kilpailtava sellaisten tuotteiden kanssa, jotka on valmistettu sellaisissa Euroopan ulkopuolisissa maissa, joissa ei myöskään sovelleta kovin ankaria tupakkatuotteiden koostumusta koskevia standardeja. Lyhyesti sanoen on odotettavissa, että kansallisen lainsäädännön erot saattavat johtaa investointien siirtymiseen Euroopan unionin sisällä ja aiheuttaa siten tuntuvia vääristymiä yhteismarkkinoilla. Pääasian kantajat ovat yksinomaan vahvistaneet arvioni ilmoittaessaan, että ne joutuisivat direktiivin vuoksi siirtämään tuotantoaan muualle.

163. Tämä osoittaa sen, että yksipuolinen kansallinen tuotantokiello on paitsi tehoton myös mahdoton toteuttaa. Jäsenvaltio ei näet voi yksipuolisesti kieltää savukkei-

den tuotantoa taatakseen myyntikiellon noudattamisen sisämarkkinoilla, sillä tällainen toimenpide johtaisi savukkeiden tuotannon siirtymiseen sellaiseen jäsenvaltioon, joka ei sovelta tällaista tuotantokieltä. Ankarampi jäsenvaltio ei onnistuisi yksipuolisella toimenpiteellään varmistamaan myyntikiellon noudattamista, ja lisäksi se kärsisi taloudellista vahinkoa siitä, että se on toiminut yksin.

164. Koska direktiivillä yhdenmukaistetaan Euroopan unionissa valmistettujen tupakkatuotteiden valmistusstandardit tuotteiden määränpäästä riippumatta, sillä edellä esitetystä syistä jo estetään suurten erojen syntyminen niissä edellytyksissä, joilla eri jäsenvaltioiden tupakkatuotteiden valmistajat osallistuvat markkinoille.

165. Ylimääräisenä huomautuksena lisäisin, että direktiivi eroaa tältä osin tupakkamainontaa koskevasta direktiivistä. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut jälkimmäisen direktiivin osalta, että jäsenvaltioiden väliset kilpailunedellytysten erot eivät voineet olla yhdenmukaistamistoimenpiteen perustana, sillä kyseisellä direktiivillä poistetaan kilpailu tai ainakin rajoitetaan sitä merkittävästi koko yhteisön alueella. Tätä yhteisöjen tuomioistuimen

päätelmää on mielestäni tarkasteltava siinä erityisessä asiayhteydessä, jossa tupakkamainontadirektiivi annettiin. Kyseisellä direktiivillä rajoitetaan huomattavasti tupakkatuotteiden mainontaa, joten valmistajilta evätään erittäin tärkeä kilpailuväline, koska direktiivillä rajoitetaan niiden mahdollisuuksia esitellä tuotteitaan kuluttajille. Tässä tapauksessa riidanalaisella direktiivillä ei sitä vastoin ole tällaista erityistä vaikutusta kilpailuun.

166. Yhteenvetona todettakoon, että EY 95 artikla voi olla oikeudellisenä perustana annettaessa lainsäädäntöä, jonka mukaan tupakkatuotteiden valmistuksen on täytettävä tietyt edellytykset riippumatta määränpäästä, jota varten niitä valmistetaan.

E Onko sallittua käyttää kahta oikeudellista perustaa?

167. Tämä on ydinkysymys. Aluksi on selvitettävä aineelliselta kannalta, millä edellytyksillä lainsäädännössä voidaan nojautua useaan oikeudelliseen perustaan. Edellytetäänkö sitä, että oikeudelliset perustat ovat lainsäädännön tavoitteen kannalta samanarvoisia? Toiseksi on määritettävä, saako yhteisön lainsäätäjä, joka haluaa antaa säännöksiä useilla aloilla — jotka eivät kuulu yhden ja saman oikeudellisen perustan soveltamisalaan — koota näitä aloja koskevat säännökset yhteen ja samaan lainsäädäntöön. Kol-

manneksi on vielä ratkaistava, ovatko EY 95 ja EY 133 artiklalla käyttöön otetut menettelyt valmisteluvaiheen kannalta yhteensopivia.

168. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö tarjoaa vankan lähtökohdan ensimmäisen kysymyksen ratkaisemiseksi. EY 5 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan yhteisön toimenpiteellä, kuten direktiivillä, on oltava erityinen oikeudellinen perusta. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö on tuotu esiin lausunnossa, jonka yhteisöjen tuomioistuin on antanut Cartagenan pöytäkirjasta:⁷⁸

” — — vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeudellisen perustan valinta, kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi annetut toimet mukaan lukien, ei riipu pelkästään sen laatijan näkemyksestä, vaan sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö — — . Jos yhteisön toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen tekijä, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen tarkoitus taikka pääasiallinen tai määräävä tekijä edellyttää — — . Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei

⁷⁸ — Lausunto 2/00, annettu 6.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9713, 22 ja 23 kohta).

voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa voidaan käyttää useaa eri oikeudellista perustaa.”

169. Jos toimella on useita suurin piirtein samanarvoisia tarkoituksia, sovelletaan yleissääntöä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt tavaranimikkeistää koskeudessa asiassa komissio vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa,⁷⁹ eli sääntöä, jonka mukaan ”toimielimen, jonka toimivalta perustuu kahteen perustamissopimuksen määräykseen, on annettava asiaa koskevat säädökset kumpaankin kyseessä olevaan määräykseen perustuen”.

170. Tässä oikeuskäytännössä jätetään yhteisön lainsäätäjälle harkintavaltaa, jota se tarvitsee voidakseen lainsäädännössä nojautua useaan EY:n perustamissopimuksen artiklaan, mutta sillä edellytyksellä, että se todella käyttää jokaista valitsemaansa oikeudellista perustaa. Se ei voi tyytyä liitännäisiin näkökohtiin käyttäköseen tiettyä oikeudellista perustaa. Selvennääkseni näkemystäni viittaan tässä yhteydessä ratkaisuehdotukseen, jonka julkisasiamies Fennelly on esittänyt tupakkamainonta-asiassa.⁸⁰ Hän selittää ratkaisuehdotuksen 68 kohdassa — ja olen hänen kanssaan samaa mieltä — että niissä tapauksissa, joissa oikeudellisten perustojen päällekkäisyys ei ole sallittua, lainsäädännön ”painopisteen” käsitteellä on merkitystä vain silloin, kun näihin kahteen oikeudelliseen perustaan sovellettavat lainsäädäntömenettelyt ovat yhteensovimattomia.

171. Koska tätä erityistapausta ei esiinny nyt käsiteltävässä asiassa — palaan tosin tähän seikkaan myöhemmin — yhteisöjen tuomioistuimen ei pidä antaa mitään merkitystä sille, että nyt käsiteltävässä asiassa käytetyt kaksi oikeudellista perustaa ovat *eriarvoisia*. Riittää, että EY 133 artikla on direktiivin yhden — vaikkakin vähäisen — osan todellinen oikeudellinen perusta. On siis erityisesti ratkaistava, tavoitteliko yhteisön lainsäätäjä yhteisen kauppapolitiikan piiriin kuuluvaa tavoitetta säätäessään, että direktiiviä sovelletaan myös Euroopan unionin ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin tarkoitettuihin savukkeisiin.

172. Toisen seikan, johon olen edellä viittanut, ovat tuoneet esiin pääasian kantajat sekä Saksan hallitus. Ne ovat viittaneet äidinmaidonkorvikkeita koskevaan lainsäädäntöön⁸¹ ja väittäneet, että yhteisön lainsäätäjän olisi pitänyt antaa vientisavukkeita koskevat oikeussäännöt erillisenä säädöksenä.

173. Oikeuskäytännössä on vahvistettu lainsäädäntökäytäntö, jonka mukaan yhdessä laissa käytetään samaan aikaan useita oikeudellisia perustoja.⁸² On tavannomaista, että lainsäädäntö sisältää useita osia — tai tekijöitä, lainatakseni yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa lausunnossa käyttämää ilmaisua — ja että

79 — Asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5545, Kok. Ep. IX, s. 741, 11 kohta).

80 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

81 — Ks. jäljempänä 191 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

82 — Edellä alaviitteessä 65 mainittu asetus N:o 178/2002 on tästä hyvä esimerkki. Kyseinen asetus perustuu EY 39, EY 95 ja EY 133 artiklaan sekä EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaan.

sillä tavoitellaan samaan aikaan useita päämääriä, mikä on lainsäädännöllisen ekonomin kannalta jopa toivottavaa. Tietyn tyyppiseen tuotteeseen sovellettavien oikeussääntöjen erottaminen toisistaan niillä tavoiteltavan päämäärän tai kohderyhmän mukaan ei liene järkevää. Yhteen säädökseen kootut säännökset ovat oikeussubjektin kannalta helpommin ymmärrettävissä, ja tarpeettomat poikkeamat niiden tulkinnassa tai soveltamisessa on helpompi välttää.⁸³ Samasta syystä en pidä erityisen hyvänä myöskään esimerkiksi ratkaisua, joka on omaksuttu äidimaidonkorvikkeita koskevien oikeussääntöjen osalta ja jonka mukaisesti lainsäätäjä on halunnut antaa kaksi erillistä direktiiviä, joita sovelletaan tuotteen määränpään mukaan.

174. Kolmas kysymys koskee lopuksi oikeussääntöjen valmisteluun liittyvien menettelyjen yhdenmukaisuutta.

175. Yhteisöjen tuomioistuin määritteli titaanidioksiditapauksessa antamassaan tuomiossa⁸⁴ poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan yhteisön oikeudessa sallitaan kahden oikeudellisen perustan käyttäminen. Poikkeus pätee silloin, kun oikeudellisenä perustana käytettyihin perustamissopimuksen määräyksiin liittyy erilaisia ja yhteensopimattomia päätöksentekomenettelyjä.

83 — Tällainen ratkaisu vastaa lisäksi paremmin yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22 päivänä joulukuuta 1998 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen (EYVL 1999, C 73, s. 1) määräyksiä.

84 — Edellä alaviitteessä 50 mainitussa asiassa annetun tuomion 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

176. Parlamentti, komissio, neuvosto ja tietyt huomautuksiaan esittäneet hallitukset väittävät, että EY 95 ja EY 133 artiklaa voidaan yhdessä käyttää oikeudellisenä perustana, koska niiden päällekkäisyys on täysin erilaista kuin titaanidioksiditapauksessa. Pääasian kantajien mukaan yhteisön lainsäätäjälle EY 95 ja EY 133 artiklassa noudatettavaksi määrättyt lailliset menettelytavat ovat sitä vastoin yhteensopimattomat. Myös Saksan hallitus katsoo, että nämä kaksi oikeudellista perustaa eivät ole yhteensopivia. Se, että nyt käsiteltävän asian kohteena oleva direktiivi on annettu yhteispäätösmenettelyssä, kun taas EY 133 artiklan 4 kohdassa määrätään, että neuvosto tekee päätöksen yksin, vaarantaa toimielinten välisen tasapainon.⁸⁵

177. Jotta voitaisiin arvioida tätä kolmatta seikkaa, siteeraan yhteisöjen tuomioistuinten titaanidioksiditapauksessa antamassaan tuomiossa tältä osin esittämää toteamusta:⁸⁶ ” — — 100 a artiklan — — mukaan sovelletaan 149 artiklassa määrättyä yhteistoimintamenettelyä ja toisen eli 130 s artiklan mukaan neuvosto voi yksimielisesti tehdä päätöksen ainoastaan Euroopan parlamenttia kuultuaan. — — yhteistoimintamenettelyssä neuvosto tekee päätöksensä [yleensä]⁸⁷ mää-

85 — Väite, jonka pääasian kantajat ovat esittäneet EY 300 artiklan 3 kohdan osalta on tietyssä määrin tähän verrattavissa. Ne ovat vedonneet siihen, että kyseisessä määräyksessä mainitaan ainoastaan parlamentin kuuleminen. Olisi perustuslaillisesti epäasianmukaista kasvat-
taa parlamentin roolia yhteisön säädöksiä annettaessa. En yhdy tähän näkemykseen, koska kyseinen määräys koskee ainoastaan kansainvälisten sopimusten tekemistä.

86 — Mainittu edellä alaviitteessä 50, tuomion 18—20 kohta.

87 — Hakasulkeissa oleva lisäys tässä.

räenemmistöllä — — . Mainittu yhteistoimintamenettely vaarantuisi olennaiselta osaltaan, jos neuvoston pitäisi sen vuoksi, että 100 a ja 130 s artiklaa käytetään samanaikaisesti oikeudellisena perustana, tehdä aina yksimielinen päätös. Näin ollen yhteistoimintamenettelyn tarkoitus eli Euroopan parlamentin toimivaltuuksien lisääminen yhteisön lainsäädäntömenettelyn osalta vaarantuisi. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on — — todennut, mainittu osallistuminen on yhteisön tasolla ilmaus perustavanlaatuisesta demokratian periaatteesta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä.”

178. Edellä esitetystä voidaan poimia kaksi olennaista seikkaa eli ensinnäkin mahdollisuus tehdä (tietyissä tapauksissa) ratkaisu määräenemmistöllä ja toiseksi Euroopan parlamentin erioikeudet. Nämä kaksi seikkaa eivät liity nyt käsiteltävään asiaan. Vaikka EY 95 artiklassa viitataan yhteispäätösmenettelyyn mutta EY 133 artiklassa ei, tämä ei vielä merkitse sitä, että näitä kahta oikeudellista perustaa ei voitaisi käyttää samanaikaisesti. Päätelen titaanidioksiditapauksen perusteella, että tällöin on todellakin käytettävä yhteispäätösmenettelyä. Mikäli lainsäätäjä ei menettelisi näin, se loukkaisi Euroopan parlamentin erioikeuksia.⁸⁸

179. Väitteestä, jonka Saksan hallitus on esittänyt toimielinten välisestä tasa-

painosta, huomautettakoon seuraavaa. Tämä väite perustuu mielestäni titaanidioksidituomion virheelliseen tulkintaan. Vaikka toimielinten välisellä tasapainolla on merkittävä asema yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa, se on kuitenkin viitannut suoraan Euroopan parlamentin erioikeuksiin ja demokratian periaatteisiin, joihin nämä erioikeudet perustuvat.

180. En ymmärrä, miten yhteispäätösmenettelyn käyttäminen tässä tapauksessa voisi loukata mitään intressiä. Tässä tapauksessa on päinvastoin noudatettu vaativinta menettelyä, jonka yhteydessä on mahdollista ottaa huomioon mahdollisimman suuri määrä eri intressejä. Toimielinten välisen tasapainon kannalta voidaan todeta, että nimenomaan yhteispäätösmenettely on yhteisön oikeudessa se menettely, jolla pyritään takaamaan valtuuksien mahdollisimman hyvä tasapaino. Myös perustamissopimuksen laatijat ovat asettaneet tämän menettelyn etusijalle. Amsterdamissa ja Nizzassa tehdyissä viimeisimmissä perustamissopimuksen muutoksissa on haluttu tätä menettelyä sovellettavan yhä useammissa tapauksissa.

181. Todettakoon lopuksi seuraavaa. Vaikka jotain vahinkoa olisi aiheutettu neuvoston tunnustetulle intressille tehdä päätös yksin, yhteisön lainsäätäjä — ja siis myös neuvosto — on itse päättänyt jättää tämän intressin huomiotta. Yhteisön lainsäätäjä olisi näet voinut käyttää samaa lainsäädäntötekniikkaa, jota se on käyttä-

88 — Tällöin nyt käsiteltävä asia olisi myös verrattavissa titaanidioksiditapaukseen. Siinä mainittuja EY:n perustamissopimuksen määräyksiä on muutettu (eli 130 s artiklasta on tullut EY 175 artikla) tai kumottu (149 artiklan 2 kohta).

nyt äidinmaidonkorvikkeita koskevan lainsäädännön yhteydessä ja antaa erillisen säädöksen vientiin tarkoitettujen tuotteiden osalta. Sillä, että tämä menettelytapa ei ole mielestäni hyvä, ei ole merkitystä.

182. Todettakoon yhteenvedonomaaisesti nyt käsiteltävästä asiasta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei ole pääsääntöisesti esteenä sille, että EY 133 artiklaa käytetään oikeudellisena perustana samaan aikaan EY 95 artiklan kanssa, koska näiden kahden määräyksen mukaiset säädösten valmisteluun liittyvät menettelyt ovat yhteensopivia. Jotta saataisiin selville, oliko EY 133 artiklan lisääminen tässä tapauksessa todellisuudessa mahdollista tai jopa välttämätöntä, on tarkasteltava tavoitetta, jonka yhteisön lainsäätäjät olivat itselleen asettaneet.

F EY 133 artikla ja tuotteiden vienti kolmansiin maihin

183. Edellä esitetyn perusteella olen todennut, että EY 95 artiklaa voidaan käyttää oikeudellisena perustana, jonka nojalla direktiiviä voidaan soveltaa savukkeiden tuotantoon niiden määränpäästä riippumatta. Tästä syystä direktiivi olisi voitu perustaa kokonaisuudessaan EY 95 artiklaan. Koska lainsäätäjät on kuitenkin päättänyt nojautua myös EY 133 artiklaan, on vielä ratkaistava, voiko kyseinen artikla olla oikeudellisena perustana rajoitettaessa Euroopan unionin

ulkopuolelle suuntautuvaa savukkeiden vientiä. Todettakoon tässä yhteydessä, että yhteisön lainsäätäjät on vasta tässä oikeudenkäynnissä — toisin sanoen jälkikäteen — myöntänyt pyrkineensä todellakin sääntelemään tätä vientiä. Palaan esityksen tämän osan lopussa siihen, voivatko jälkikäteen esitetyt perustelut olla lainsäädännön perustana. Muilta osin lähestymistapani on samankaltainen kuin VI luvun D osassa: esitän aluksi lyhyen katsauksen olemassa olevasta yhteisön lainsäädännöstä ja tarkastelen tämän jälkeen yhteisön lainsäätäjän mielestäni laajaa lainsäädäntövaltaa. Lopuksi tutkin, onko lainsäätäjät pysynyt valtuuksiensa rajoissa.

1. Esitetyt lausumat

184. Kuten olen edellä jo todennut, parlamentti ja neuvosto ovat istunnossa ilmoittaneet, että direktiivillä pyritään sääntelemään myös vientiä. Tästä syystä ne katsovat, että EY 133 on perustellusti lisätty oikeudelliseksi perustaksi. Komissio ja tietyt huomautuksiaan esittäneet hallitukset ovat hyväksyneet tämän näkemyksen. Arvioinnissa on otettava huomioon seuraavat esitetyt perustelut:

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että oli perusteltua käyttää

EY 133 artiklaa oikeudellisenä perustana, koska direktiivin 3 ja 7 artiklassa vahvistetaan yksiselitteisiä yhteisen kauppapolitiikan periaatteita. EY 95 artikla on puolestaan vain toissijainen oikeudellinen perusta kolmansien maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettujen savukkeiden tuotannon osalta.

- Alankomaiden hallitus viittaa johdanto-osan 11 perustelukappaleeseen, jossa direktiivin laatijat ilmoittavat, että vientijärjestely on yhteisen kauppapolitiikan osa. Se, että direktiivillä tavoitellaan samaan aikaan päämääriä, jotka eivät kuulu yhteisen kauppapolitiikan piiriin (tai että niitä ei tavoitella suoraan tai niitä ei kyetä sillä saavuttamaan), ei vaikuta tilanteeseen.⁸⁹

- Komissio arvioi, että on Euroopan unionin kaupallisten intressien mukaista soveltaa laatustandardeja vientituotteisiin, sillä tällaisten standardien avulla voidaan estää heikko-laatuisten tuotteiden dumping-myynti maailmanmarkkinoilla. EY 133 artikla voisi olla jo pelkästään tästä syystä oikeudellisenä perustana.

185. Pääasialliset vastaväitteet, joita on esitetty EY 133 artiklan käytöstä oikeudellisenä perustana, ovat seuraavat:

- Pääasian kantajien mielestä yhteisöllä yhteisen kauppapolitiikan alalla olevan toimivallan pääasiallisena tavoitteena on taata se, että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välinen kauppa ei aiheuta yhteisön sisäisen kaupan vääristymiä.

- Kantajat esittävät lisäksi, että direktiivin tavoitteena on suojella kansanterveyttä, joten sitä ei voida perustaa EY 133 artiklaan. EY 133 artiklassa annetaan yhteisölle toimivalta edistää kauppaa, ei rajoittaa sitä. Kreikan hallitus on esittänyt samansuuntaisen näkemyksen.

- Tätä näkemystä edelleen kehitellen Saksan hallitus katsoo, että EY 133 artiklaan nojautuvien toimenpiteiden tarkoituksena on oltava vaikuttaminen kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan. Ensi sijalla on oltava kaupan vapauttaminen eikä sen rajoittaminen. Vaikka EY 133 artiklassa sallitaankin rajoittavien toimenpiteiden

⁸⁹ — Asia 62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527, 17—20 kohta).

toteuttaminen, niiden täytyy kuulua sellaiseen lainsäädäntöön, jolla pyritään kaupan vapauttamiseen.

huumeiden tai väärennettyjen tuotteiden vientiä.⁹¹ Kyseessä on toisinaan myös yksipuolinen yhteisön lainsäädäntö, kuten tupakkatuotedirektiivi. Elintarvikelain-säädäntöä koskeva puiteasetus,⁹² johon palaan jäljempänä 190 kohdassa, on tästä viimeisimpiä esimerkkejä.

- Sekä Saksan hallitus että Luxemburgin hallitus ovat viitanneet direktiivillä tavoiteltavaan kansanterveyden suojelemiseen kolmansissa maissa. Direktiivillä on näin ollen yhteisön rajat ylittäviä vaikutuksia, vaikka — kansainvälisten standardien puuttuessa — olisi tuontimaiden tehtävänä suojella itseään terveyslainsäädännöllä.

2. EY 133 artikla ja tuotteiden vienti kolmansiin maihin: lyhyt katsaus

186. Hyvin monella alalla on olemassa EY 133 artiklan nojalla annettuja vientiin tarkoitettuja tuotteita koskevia yhteisön säädöksiä, joiden tavoitteet ovat hyvin moninaiset. Ne perustuvat usein kansainvälisiin sopimuksiin. Mainittakoon esimerkiksi lainsäädäntö, jonka perusteella on määrätty seuraamuksia tietyille maille⁹⁰ sekä lainsäädäntö, jolla pyritään estämään

187. Vientituotteita koskevaa lainsäädäntöä on lisäksi annettu myös EY 133 artiklan soveltamisalan ulkopuolella. Esimerkiksi maatalouden alalla komissio on tehnyt päätöksen,⁹³ jolla se kielsi BSE-taudin vastaisena kiireellisenä toimenpiteenä kokonaan nautaeläinten ja naudanlihan viennin Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Tätä toimenpidettä sovelletaan myös kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin, mikä on erikoista, koska neuvoston asetukset, joiden pohjalta päätös tehtiin, koskevat yksinomaan yhteisön sisäistä kauppaa. Komissio on perustellut

90 — Esim. Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) välisestä kaupasta 26 päivänä huhtikuuta 1993 annettu neuvoston asetusta (ETY) N:o 990/93 (EYVL L 102, s. 14), joka riitautettiin asiassa C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3953).

91 — Toimenpiteistä tiettyjen aineiden kulkeutumisen estämiseksi huumausaineiden tai psykotrooppisten aineiden laittomaan valmistukseen 13 päivänä joulukuuta 1990 annettu neuvoston asetusta (ETY) N:o 3677/90 (EYVL L 357, s. 1). Vaikka kyseisen asetuksen kohteena olevilla tuotteilla on hieman samankaltaisia vaikutuksia kuin tupakkatuotteilla, sen sisältö on kuitenkin hyvin erilainen kuin nyt käsiteltävän asian kohteena olevan direktiivin. Ks. lisäksi väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovutuksen, viennin, jälleenviennin tai suspensioimenettelyyn asettamisen kieltämistä koskevista toimenpiteistä 22 päivänä joulukuuta 1994 annettu neuvoston asetusta (EY) N:o 3295/94 (EYVL L 341, s. 8). Kyseisellä asetuksella kielletään väärennettujen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden luovuttaminen vapaaseen liikkeeseen, vientiä ja jälleenvientiä.

92 — Edellä alaviitteessä 65 mainittu asetusta N:o 178/2002. Kyseinen asetusta perustuu EY 37, EY 95 ja EY 133 artiklaan sekä EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaan.

93 — Tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehty komission päätös 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47).

toimenpidettä vetoamalla jälleentuonnin vaaraan.⁹⁴

188. Käsittelen kolmea säädöstä, joilla on erityinen merkitys nyt käsiteltävää asiaa arvioitaessa.

189. Perussäännöt EY 133 artiklan soveltamiselle vientiin on annettu yhteisen vientimenettelyn käyttöön otosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2603/69.⁹⁵ Asetuksen 1 artiklassa annetun pääsäännön mukaan vientiä eivät lähtökohtaisesti koske määrälliset rajoitukset. Asetuksen 11 artiklassa annetaan kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuus määrätä kansallisia viennin määrällisiä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja EY 30 artiklassa mainittujen yleisten etujen suojelemiseksi.

190. EY 133 artikla on oikeudellisenä perustana vientiin sovellettaville yhteisön valmistusstandardeille, jotka sisältyvät

laajaan elintarvikelainsäädäntöä koskevaan puitedirektiiviin.⁹⁶ Euroopan unionin ja kolmansien maiden kansalaisten terveyden ja turvallisuuden suojeleminen ovat tämän asetuksen tärkeimpänä tavoitteena. Kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin myytäväksi tarkoitettavien elintarvikkeiden on täytettävä samat vaatimukset kuin ne, joita sovelletaan kotimaiseen kulutukseen tarkoitettaviin elintarvikkeisiin. Niistä ei saa aiheutua vaaraa terveydelle eikä myöskään turvallisuudelle, kun kyseessä ovat eläimille tarkoitettut rehut.

191. Myös kolmansiin maihin vietäviksi tarkoitetuista äidinmaidonkorvikkeista ja vieroitusvalmisteista 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/52/ETY⁹⁷ pyrittiin sääntelemään vientiä. Kyseinen direktiivi, joka on annettu EY 133 artiklan nojalla, täydentää vanhempia sisämarkkinoille tarkoitetuista äidinmaidonkorvikkeista ja vieroitusvalmisteista annettuja (samoja) valmistusstandardeja sisältäneitä direktiivejä.⁹⁸ Tällä direktiivillä pyritään suojelemaan vauvojen terveyttä kolmansissa maissa. Siihen sisältyvät valmistusstandardit vastaavat sisämarkkinoilla sovellettavaa yhteisön lainsäädäntöä ja Codex Alimentarius

94 — Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kyseisestä päätöksestä nostetun kumoamiskanteen asiassa C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, 5.5.1998 antamallaan tuomiolla (Kok. 1998, s. I-2265). Ks. myös jäljempänä 234 kohta. Ks. myös ympäristöä koskeva lainsäädäntö, joka on annettu EY 175 artiklan nojalla: esimerkiksi tiettyjen vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 23 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston asetusta (EY) N:o 2455/92 (EYVL L 251, s. 13). Kyseisellä asetuksella pyritään suojelemaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä sekä Euroopan yhteisössä että kolmansissa maissa. Sen säännökset ovat osittain kansainvälisten järjestöjen, kuten Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelman (UNEP) ja Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) kanssa tehdyn yhteistyön tulos.

95 — EYVL L 324, s. 25.

96 — Ks. alaviite 65.

97 — EYVL L 179, s. 129.

98 — Erityisravinnoksi tarkoitettuja elintarvikkeita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 3 päivänä toukokuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/398/ETY (EYVL L 186, s. 27) ja äidinmaidonkorvikkeista ja vieroitusvalmisteista 14 päivänä toukokuuta 1991 annettu komission direktiivi 91/321/ETY (EYVL L 175, s. 35).

-lainsäädännön yhteydessä sovellettavia kansainvälisiä standardeja.⁹⁹

192. Kaiken kaikkiaan yhteisön lainsäätäjä nojautuu EY 133 artiklaan antaessaan vientiin tarkoitettaviin tuotteisiin sovellettavia oikeussääntöjä erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Se ei varmasti tee sitä yksinomaan kauppapolitiikan nimissä, kun tämä käsitetään suppeasti kaupan edistämisenä, vaan nimenomaan myös rajoitukseen tiettyjen tuotteiden vientiä muiden yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden nimissä.

3. EY 133 artiklaan perustuva toimivalta

193. Ensimmäinen kysymys, johon on vastattava, koskee sitä, voiko EY 133 artikla olla sellaisen lainsäädännön oikeudellisenä perustana, jonka ensisijaisena tavoitteena

on suojella kansanterveyttä. Tämä kysymys ei pohjimmiltaan eroa kysymyksestä, joka esitettiin EY 95 artiklan osalta. Kysymys koskee toisin sanoen sitä, onko myös EY 133 artiklalla katsottava annettavan toiminnallista toimivaltaa, jota yhteisön lainsäätäjä tarvitsee voidakseen toteuttaa yhteisön ulkopuolelle ulottuvia toimenpiteitä.

194. Oikeuskäytännön perusteella tätä yhteisön lainsäätäjän toimivaltaa voidaan tulkita laajasti. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 1/78 antamassaan lausunnossa, että ”ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklaa ei — — voida tulkita siten, että yhteinen kauppapolitiikka rajoitettaisiin ainoastaan sellaisten keinojen käyttöön, joilla pyritään vaikuttamaan pelkästään ulkomaankaupan perinteisiin näkökohtiin”. Se on vielä lisännyt, että ”113 artiklan luettelo kauppapolitiikan kohteista — — ei ole tyhjentävä”.¹⁰⁰ Vaikka voidaan ajatella, että ”perustamissopimuksen laatimisen aikaan kaupan vapauttaminen oli hallitseva ajatus”, on todettava, että muut tavoitteet, kuten esimerkiksi kehitykseen liittyvät ongelmat, ovat tulleet yhä tärkeämmiksi.¹⁰¹

195. Kyseisestä lausunnosta ilmenee, että EY 133 artiklan tavoitteena ei ole yksinomaan Euroopan unionin ja kolmansien

⁹⁹ — Lainsäätäjä on käyttänyt samaa menettelytapaa elintarvikkeiden ja rehujen radioaktiivista saastumista koskevassa lainsäädännössä: elintarvikkeiden ja rehujen viennin erityisedellytyksistä ydinonnettomuuden tai muun säteilytilan jälkeen 18 päivänä heinäkuuta 1989 annettu neuvoston asetusta (ETY) N:o 2219/89 (EYVL L 211, s. 4). Tässä asetuksessa, joka annettiin EY 133 artiklan perusteella, kielletään sellaisten elintarvikkeiden ja rehujen vienti, joiden radioaktiivisuus ylittää yhteisön sisäiseen kulutukseen tarkoitettuihin tuotteisiin sovellettavat sallitut enimmäismäärät. Radioaktiivisen saastumisen sallitut enimmäistasot elintarvikkeissa ja rehuissa on vahvistettu elintarvikkeiden ja rehujen radioaktiivisen saastumisen sallituista enimmäistasoista ydinonnettomuuden tai muun säteilytilan jälkeen 22 päivänä joulukuuta 1987 annetulla neuvoston asetuksella (Euratom) N:o 3954/87 (EYVL L 371, s. 11), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2218/89 (EYVL L 211, s. 1).

¹⁰⁰ — Asia 1/78, lausunto 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2871, 44 ja 45 kohta).

¹⁰¹ — Ks. tästä myös asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55).

maiden välisen kaupan edistäminen. Lainsäätäjä voi käyttää sitä palvelemaan myös muita yleisiä intressejä, esimerkiksi sääntämällä, että kaupankäynti on mahdollista vain tiettyjen laadullisten edellytysten täyttyessä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetaan näin ollen, että yhteisen kauppapolitiikan käsitettä on tulkittava laajasti, ja tämä laaja tulkinta on omaksuttu myös yhteisön lainsäädäntökäytännössä.

196. Asetus N:o 2603/69, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat asettaa viennille rajoituksia, kun kyseessä on EY 30 artiklassa lueteltujen yleisten etujen suojeleminen, osoittaa hyvin sen, että lainsäätäjällä on oikeus käyttää EY 133 artiklaa suojellakseen muita ensisijaisia yleisiä etuja. Jo pelkästään se, että asetuksella N:o 2603/69 annetaan tällainen oikeus jäsenvaltioille, merkitsee sitä, että myös yhteisön on voitava puuttua näiden yleisten etujen edistämiseen. Jäsenvaltioiden yksipuoliset toimenpiteet saattaisivat näet vaarantaa yhteisen kauppapolitiikan, joka kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Yhteisön lainsäätäjän on siis kyettävä kaupallisten intressien nimissä korvaamaan nämä yksipuoliset kansalliset toimenpiteet yhteisön toimenpiteillä. Toisaalta yhteisön toimenpiteistä ei saa myöskään seurata sitä, että muita yleisiä etuja suojellaan heikomminkin. Kun kysessä on kansanterveyden suojeleminen, lainsäätäjää sitoo EY 152 artiklan 1 kohdassa asetettu velvoite, jonka mukaan sen on kaikkien yhteisön poliitikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistettava ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Myös tässä yhteydessä vertailu yhteisön

sisäiseen kauppaan johtaa ilmiselvään lopputulokseen. Juuri tästä syystä EY 30 artiklassa annetaan mahdollisuus asettaa kaupan esteitä, joihin yhteisön on kyettävä puuttumaan EY 95 artiklan nojalla.

197. Yhteenvetona todettakoon, että toimivalta, joka EY 133 artiklassa annetaan Euroopan yhteisölle toimien toteuttamiseen yhteisön ulkopuolella, on suurelta osin sama kuin toimivalta, joka sille annetaan yhteisön sisällä toteutettavia toimia varten.¹⁰² Tässäkin on kyseessä toiminnallinen toimivalta.

198. Huomautan vielä tässä yhteydessä, että myös GATT-sopimuksen 20 artiklassa määrätään poikkeuksista tiettyjen yleisten etujen hyväksi, ja niihin kuuluu kansanterveyden suojelu. Vapaakaupan edistämisen merkitsee sitä, että kaupan sallimiseksi on voitava vaatia myös sitä, että se täyttää tietyt edellytykset, joita ei saa sekoittaa kaupan esteisiin, kuten pääasian kantajat näyttävät tekevän.

199. Saksan ja Luxemburgin hallitukset ovat viitanneet siihen, että direktiivin soveltamisala ylittää yhteisön rajat, ja esittäneet, että vientiin tarkoitettuihin savuk-

102 — Asian havainnollistamiseksi viitataan ratkaisuehdotukseen, jonka julkisasiamies Jacobs on esittänyt asiassa Werner, jossa hän totesi, että asetuksen N:o 2603/69 11 artiklaa on suurelta osin tulkittava samalla tavoin kuin EY 30 artiklaa (asia C-70/94, Werner, tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3189).

keisiin sovellettavilla oikeussäännöillä suojellaan lähinnä kansanterveyttä kolmansissa maissa. Olen niiden kanssa samaa mieltä siitä, että on tuontimaiden hallitusten tehtävänä — ainakin ensisijaisesti — varmistaa kansanterveyden suojele. Herää kuitenkin kysymys, merkitseekö tämä sitä, että viennin sallimiseksi ei voida vaatia minkään edellytysten täyttymistä.

200. Tämä kysymys kuuluu yhteisön rajat ylittävien suojelutoimenpiteiden herkälle alueelle. Tällaisten toimenpiteiden sallittavuutta koskevat näkemykset poikkeavat hyvin paljon toisistaan sen mukaan, miten kauppapolitiikan käsitteen sisältöä tulkitaan. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä antanut nimenomaista ratkaisua niiden sallittavuudesta. Edes maailman-kauppajärjestön tasolla tämä kysymys ei ole täysin yksiselitteinen ainakaan vientiä koskevien toimenpiteiden osalta.¹⁰³

201. Vastaan kysymykseen seuraavasti. Vientituotteisiin sovellettavat standardit voidaan luokitella kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen kuuluvat kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat standardit, toiseen sisämarkkinoihin sovellettavat yksipuoliset yhteisön standardit, joita sovelletaan myös vientiin, ja kolmanteen yksinomaan vientiin sovellettavat standardit.

202. Mielestäni ensimmäiseen ja toiseen ryhmään kuuluvat standardit ovat yleensä sallittuja, kun otetaan huomioon yhteisen kauppapolitiikan käsitteen laaja tulkinta, joka perustuu sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön että lainsäädäntökäytäntöön.

203. Ensimmäisen ryhmän osalta mikään ei missään tapauksessa estä yhteisön ulkopuolelle ulottuvia suojelutoimia, kun ne perustuvat kansainvälisiin standardeihin. EY 133 artikla on väline, jonka avulla yhteisö voi panna täytäntöön kauppaa koskevia kansainvälisiä sopimusjärjestelyjä. Tämän tyyppiset ei-pakottavat kansainväliset standardit ovat äidinmaidonkorvikkeiden vientiä koskevan lainsäädännön perustana.

204. Tarkastellaan seuraavaksi toista standardien ryhmää, johon voidaan luokitella tupakkatuotedirektiivillä annetut standardit. Yhteisön lainsäätäjä voi kieltää heikkolaatuisten tuotteiden viennin, kun ne ovat kiellettyjä myös sisämarkkinoilla. On näet kaupan uskottavuuden kannalta olennaista, että tällaiset heikkolaatuiset tuotteet eivät päädy markkinoille. Yhteisöjen tuomioistuin on myös tunnustanut tällaisen perustelun sisämarkkinoiden osalta asiassa *Alpine Investments* antamassaan tuomiossa.¹⁰⁴ Sillä, ovatko kyseessä vialliset tai vaaralliset tuotteet tai

103 — On kuitenkin kaksi asiaa, joissa GATTin jaosto on katsonut, että tonnikalan tuontia ei voitu kieltää sillä perusteella, että suojeltaisiin ympäristöä toisessa maassa. Ks. www.wto.int, Committee on Trade and Environment, GATT/WTO Dispute Settlement Practice relating to Article XX, Paragraphs (b), (d) and (g) of GATT, document symbol WT/CTE/W/53.

104 — Asia C-384/93, *Alpine Investments*, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1141). Yhteisöjen tuomioistuin on todennut kyseisen tuomion 43 kohdassa, että vaikka kuluttajien suojaaminen muiden jäsenvaltioiden alueella ei sellaisenaan kuulu jäsenvaltion viranomaisille, tämän suojaamisen sisältö ja laajuus vaikuttavat kuitenkin välittömästi siihen, onko sen markkinoilla hyvä maine.

jopa — kuten tässä tapauksessa — terveydelle vaaralliset tuotteet, ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Tässä mielessä yhdyin komission perusteluun, jonka olen esittänyt 184 kohdassa. Tämä näkemys on haitallisten elintarvikkeiden vientikiellon perustana.

205. Konkreettisesti arvioiden juuri esittämani näkemys merkitsee sitä, että ei ole enää tarpeen vastata kysymykseen, joka koskee yhteisön rajat ylittävien suojelutoimenpiteiden sallittavuutta, muiden kuin niiden Euroopan yhteisön (tai jäsenvaltion) yksipuolisesti toteuttamien toimenpiteiden osalta, jotka koskevat yksinomaan vientiä ja joita ei siis sovelleta myös sisämarkkinoilla. Kun otetaan tupakkatuotedirektiivin sisältö huomioon, tämä kysymys voidaan tässä tapauksessa jättää sivuun.

4. EY 133 artiklaan perustuvan toimivallan rajat

206. Yhteisöjen tuomioistuin esittää Cartagenan pöytäkirjasta antamassaan lausunnossa,¹⁰⁵ että yhteisön lainsäätäjän suosima laaja tulkinta ei voi johtaa siihen, että perustamissopimuksen — kyseisen asian kohteena olleet — ympäristönsuojelupolitiikkaa koskevat erityiset määräykset menettäisivät suurelta osin merki-

tyksensä aina kun yhteisön toiminta voi vaikuttaa kauppaan. Tällä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisulla on muutoin merkitystä vain niissä tapauksissa, joissa on valittava tietty oikeudellinen perusta menettelyyn liittyvien erojen vuoksi.¹⁰⁶ Niissä tapauksissa on selvitettävä, mihin aloihin lainsäädäntö lähinnä kuuluu. Oikeudellisten perustojen päällekkäisyys on kuitenkin usein mahdollista.

207. Kyseinen lausunto koski yhteisön kauppapolitiikan ja erityisten yleisten etujen suojelua koskevan yhteisön toimivallan rajaa. On määriteltävä vielä toinenkin raja, eli raja yhteiseen kauppapolitiikkaan nähden silloin, kun se koskee kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa.

208. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että pelkästään se, että toimenpide koskee myös tuontia yhteisöön, ei ole riittävä peruste EY 133 artiklan soveltamiselle.¹⁰⁷ Kyseisen asian kohteena oli yhtenäinen lainsäädäntö, jota sovellettiin tiettyjen lihatuotteiden kauppaan. Ainoa syy, jonka vuoksi se koski myös tuontia, oli se, että kyseisessä toimenpiteessä ei eroteltu toisistaan kolmansista maista peräisin olleita tuotteita ja yhteisön tuotteita. Se, mikä pätee tuontiin, pätee mielestäni myös vientiin. Pelkästään se, että sisämarkkinoita

¹⁰⁵ — Edellä alaviitteessä 78 mainitun lausunnon 40 kohta.

¹⁰⁶ — Tässä mielessä kyseisellä lausunnolla jatketaan edellä alaviitteessä 50 mainittuun titaanidioksidituomioon liittyvää oikeuskäytäntöä.

¹⁰⁷ — Asia 131/87, komissio v. neuvosto, tuomio 16.11.1989 (Kok. 1989, s. 3743, 28 kohta).

koskevaa voimassa olevaa valmistustandardia sovelletaan myös kolmansiin maihin vietäviksi valmistettuihin tuotteisiin, ei merkitse automaattisesti sitä, että EY 133 artiklaa voitaisiin käyttää oikeudellisenä perustana.

209. Sitä vastoin asetus, jolla rajoitettiin maataloustuotteiden tuontia Euroopan yhteisöön Tšernobylin katastrofin jälkeen, olisi hyvin voitu perustaa EY 133 artiklaan.¹⁰⁸ Yhteisöjen tuomioistuim on perustanut tuomionsa lähinnä asetuksella tavoiteltuun päämäärään. Yhteisön oikeussäännöillä piti taata kuluttajan terveys, säilyttää markkinoiden yhtenäisyys ja estää kaupan vääristymät rajoittamatta tarpeettomasti Euroopan yhteisön ja kolmansien maiden välistä kauppaa.

210. Yhteisöjen tuomioistuim antoi 15.11.1994 lausunnon¹⁰⁹ Euroopan yhteisön toimivallasta tehdä TRIPS-sopimus.¹¹⁰ Se totesi, että teollis- ja tekijänoikeudet eivät erityisesti koske kansainvälistä kauppaa, mutta ne eivät erityisesti koske myöskään sisämarkkinoita. EY 133 artikla ei siis ollut kyseisessä tapauksessa asianmukainen oikeudellinen perusta.

211. Teen seuraavassa yhteenvedon. EY 133 artiklaan liittyy kaksi rajoitusta. Ensimmäinen on laaja rajoitus: EY 133 artiklaa voidaan käyttää suojelemaan muitakin yleisiä etuja kuin pelkäämään kansainvälisen kaupan intressiä. Sillä annettava toimivalta ei saa kuitenkaan olla ristiriidassa yhteisön toimielimille myönnettyjen erityisten toimivaltuuksien kanssa. Toinen rajoitus on suppeampi. Kun lainsäädännöllä pyritään pääasiassa sääntelemään yhteisön sisäistä kauppaa, EY 133 artiklaa ei voida soveltaa edes silloin, kun kyseessä ovat myös tuontitavarat tai vientitavarat.

212. Tämän perusteella katson, että EY 95 artiklalla ja EY 133 artiklalla annettu toimivalta on toisiaan vastaavaa ja täydentävää. EY 133 artikla merkitsee yhteisön ulkopuolisten markkinoiden osalta samaa kuin EY 95 artikla sisämarkkinoiden osalta. EY 133 artikla voi olla vain sellaisen lainsäädännön oikeudellinen perusta, joka koskee todellisuudessa myös yhteisön ulkopuolisia markkinoita ja josta näille yhteisön ulkopuolisille markkinoille aiheutuvat seuraukset eivät ole pelkkiä toissijaisia vaikutuksia.

5. Direktiivi

213. Mikäli otan lähtökohdaksi perustelut, joita parlamentti ja neuvosto ovat esittäneet istunnon aikana — eli jälkikäteen —

108 — Edellä alaviitteessä 89 mainitussa asiassa Kreikka v. neuvosto 29.3.1990 annetun tuomion 14—16 kohta.

109 — Lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 57 kohta).

110 — Kyseinen sopimus on otettu Maailmankauppajärjestön perustamisesta tehdyn sopimuksen liitteeseen I C ja hyväksytty Euroopan unionin nimissä 22.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY (EYVL L 336, s. 1).

teen sen päätelmän, että EY 133 artikla voi olla oikeudellisenä perustana yhteisön ulkopuolisten vaikutusten osalta. Lain-säädännön tarkoitus on mielestäni ratkai-seva seikka. Asettaessaan valmistuskiellon yhteisön lainsäätäjä pyrki käytännössä todella asettamaan kolmansiin maihin suuntautuvalle savukeviennille tiettyjä standardeja.

214. Tämä päätelmä perustuu seuraaviin seikkoihin:

- EY 133 artiklassa otetaan käyttöön toiminnallista toimivaltaa, jota voi-daan käyttää laadullisten edellytysten asettamiseen vientituotteille;
- suojelutoimenpiteiden yhteisön rajat ylittävä vaikutus voidaan perustella niiden sisällöllä eli sillä, että ainoastaan sisämarkkinoilla kiellettyjen heikko-laatuisten savukkeiden vienti on kiel-letty;
- on lähtökohtaisesti mahdollista käyt-tää oikeudellisenä perustana sekä EY 95 artiklaa että EY 133 artiklaa;
- lainsäädäntö koskee tosiasiallisesti Euroopan yhteisön ulkopuolisia mark-kinoita. Yhteisön ulkopuoliset vaiku-tukset ovat merkittävämpiä kuin tois-sijaiset vaikutukset.

215. Totean tältä osin vielä, että nyt käsi-teltävä direktiivi on yhteisön ulkopuolisten vaikutusten osalta verrattavissa muuhun tuotelainsäädäntöön, jolla pyritään suoje-lemaan kolmansien maiden kansalaisten terveyttä. Olen maininnut edellä elintar-vikkeita koskevan puiteasetuksen sekä äidinmaidonkorviketta koskevan lain-säädännön.¹¹¹

216. Katson kuitenkin olevani sidottu perusteluihin, joita yhteisön lainsäätäjä on esittänyt direktiivin 11 perustelukappa-leessa. EY 253 artiklaan liittyvän vakiin-tuneen oikeuskäytännön mukaan peruste-luista on näet selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toi-menpiteen laillisuuden.¹¹² Koska peruste-luvellisuuden tarkoitus on tällainen, perustelujen esittäminen jälkikäteen, kun yhteisöjen tuomioistuimelle on sattumalta esitetty asiasta kysymys, ei riitä. Vaikka yhteisön lainsäätäjä voikin täsmentää perustelujaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeudenkäynnissä, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että se voisi tuolloin esittää täysin uusia perusteluja.

217. Kuten olen todennut jo edellä 86 kohdassa, sillä, että direktiiviä sovelle-taan vientiin, pyritään johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan varmista-

¹¹¹ — Ks. 190 ja 191 kohta.

¹¹² — Ks. esim. asia C-228/99, Silos, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8401, 27 kohta).

maan, ettei sisämarkkinoita koskevia säännöksiä heikennetä. Yhteisön ulkopuolelle suuntautuvaa kauppaa koskevat direktiivin vaikutukset ovat siis ainoastaan toissijaisia vaikutuksia, jotka ovat seurausta sisämarkkinoihin sovellettavasta lainsäädännöstä. Jo pelkästään tästä syystä EY 113 artikla ei voi olla direktiivin oikeudellisena perustana.

218. Johdanto-osan perustelukappaleiden mukaan lainsäädännön tarkoituksena ei näet ole asettaa rajoituksia kolmansiin maihin suuntautuvalla savukekaupalle. Sen ei siis voida katsoa kuuluvan yhteiseen kauppapolitiikkaan. Sillä, että direktiivi vaikuttaa kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan, ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Viitataan tältä osin sanamuotoon, jota yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt bioteknologiatuomiossa.¹¹³ Direktiivin soveltaminen vientiin tarkoitettuihin savukkeisiin on kaiken kaikkiaan vain direktiivin liitännäinen ja toisarvoinen päämäärä, eikä direktiivin antamisen peruste.

219. Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä se päätelmä, että EY 133 artiklaa on lainvastaisesti käytetty direktiivin toisena oikeudellisena perustana. Täytäntöönpanosäännökset olisi voitu ja olisi pitänyt perustella myös EY 95 artiklalla.

G Oikeudellinen seuraus EY 133 artiklan virheellisestä käytämisestä oikeudellisena perustana

220. Tämän jälkeen on esitettävä kysymys siitä, mitä oikeudellisia seurauksia tästä muotovirheestä aiheutuu: aiheuttaako se direktiivin pätemättömyyden? Mielestäni näin ei ole, sillä vaikka EY 133 ei kelpaakaan oikeudelliseksi perustaksi, sillä on kuitenkin toinen riittävä perusta eli EY 95 artikla. Myös direktiivin säätämishistorian perusteella voidaan todeta, että EY 133 artikla on tiettyssä mielessä lisätty ylimääräiseksi oikeudelliseksi perustaksi. Vaikka tämä ylimääräinen tekijä poistetaankin, se ei poista alkupe-
räistä oikeudellista perustaa.

221. Lisäksi tämä muotovirhe merkitsee ainoastaan sitä, että direktiivi on perusteltu virheellisesti. Ei pidä sekoittaa keskenään direktiivin johdanto-osan perustelujen virheellisyyttä ja säädösoosan virheellisyyttä. Kun säädösoosan virheellisyys aiheuttaa sen, että kyseistä säännöstä ei voida soveltaa, jolloin yhteisöjen tuomioistuimen on kumottava direktiivi kokonaan tai osittain, johdanto -osan perustelujen virheellisyydestä seuraa ainoastaan se, että direktiivissä ei voida nojautua asianomaiseen perustelukappaleeseen tai oikeudelliseen perustaan. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuimen on ratkaistava, onko direktiivi riittävästi perusteltu ilman tätä perustelukappaletta tai oikeudellista perustaa.

222. Katson kuitenkin, että nyt käsiteltävän kaltaisen direktiivin vahvistamisella sen muotovirheestä huolimatta ei saa kan-

¹¹³ — Mainittu edellä alaviitteessä 47.

nustaa yhteisön lainsäätäjää perustelemaan säädöksiään mahdollisimman laajasti. Kaikki perustelut kuuluvat näet edelleen yhteisöjen tuomioistuimen laillisuusvalvonnan piiriin. Kun yhteisöjen tuomioistuin tutkii säädöstä, se pitää lähtökohtana yhteisön oikeuden olennaista erityispiirrettä eli sitä, että EY:n perustamissopimuksessa annetaan yhteisön lainsäätäjälle toimivalta rajatuilla aloilla. Tämä toimivalta on yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon ydin. Tämän toimivallan asianmukainen käyttäminen edellyttää erittäin suurta täsmällisyyttä, ja yhteisöjen tuomioistuin valvoo sen käyttöä. EY 7 artiklassa ei turhan takia määrätä yhteisön oikeuden periaatteesta, jonka mukaan toimielimen on toimittava sille annettujen toimivaltuuksien rajoissa.

VII Ensimmäinen kysymys: oikeusperiaatteiden mahdollinen loukkaaminen

223. Vaikka olisi katsottava, että asiassa on käytetty asianmukaista oikeudellista perustaa, tämä ei vielä tarkoittaisi sitä, että direktiivi on pätevä. Voi näet olla muita pätemättömyysperusteita, kuten oikeusperiaatteiden loukkaaminen. Juuri tätä kansallinen tuomioistuin on tiedustellut yhteisöjen tuomioistuimelta ensimmäisen kysymyksensä c—g kohdassa. Keskityn erityisesti tutkimaan mahdollista suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, sillä se on ainoa virhe, joka saattaisi herättää vakavia epäilyksiä direktiivin pätevydestä nyt käsiteltävässä asiassa. Muista kansallisen tuomioistuimen mainitsemista oikeus-

periaatteista voidaan selvästi todeta, että ne eivät — ainakaan yksinään — voi aiheuttaa tällaista oikeudellista seurausta. Tämä pätee myös omistusoikeuteen, jota käsitteen yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

A Suhteellisuusperiaate

224. Tutkin aluksi suhteellisuusperiaatteen merkitystä direktiivin kannalta kokonaisuutena arvioiden. Tämän jälkeen tarkastelen erityisesti vientisavukkeisiin sovellettavien oikeussääntöjen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta ja vasta lopuksi tarkastelen direktiivin 7 artiklan suhteellisuutta.

1. Yleistä

225. Suhteellisuusperiaatteen noudattamista koskeva valvonta sisältää tässä tapauksessa useita osatekijöitä. Huomautettakoon heti aluksi, että yhteisön lainsäätäjän tehtävä varmistaa yleisten etujen riittävä suojelu on kansanterveyden suojelun osalta kiistaton, eikä se siinä suhteessa eroa kansallisesta lainsäätäjästä. Kuten komissiokin on oikeudenkäynnin aikana todennut, laillisuusvalvontaa koskevat tietyt rajat, sillä tuomioistuin voi ainoastaan

tarkastaa, että yhteisön lainsäätäjä ei ole ylittänyt toimivaltansa rajoja. Yksi näistä rajoista on suhteellisuusperiaate. Viittaan edellä 120 ja 121 kohdassa esitettyyn.

226. Ratkaisuehdotuksessa, jonka olen esittänyt asiassa Hahn,¹¹⁴ olen viitannut yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan EY 30 artiklassa suojelluista oikeushyvästä ja intresseistä ovat kaikkein tärkeimpiä ihmisten terveys ja elämä. Jäsenvaltioiden tehtävänä on tyhjentävän yhteisön tason yhdenmukaistamisen puuttuessa päättää siitä, minkä tasoisen ihmisten terveyden ja elämän suojelun ne haluavat turvata. Niillä on tässä yhteydessä laaja harkintavalta, mutta niiden on otettava huomioon tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskevat vaatimukset. Kansallista lainsäädäntöä tai käytäntöä ei esimerkiksi voida perustella EY 30 artiklan mukaisella poikkeuksella, jos ihmisten terveyttä ja elämää voidaan suojella yhtä tehokkaasti yhteisön sisäistä vaihdantaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä.

227. Tämä kansanterveyden suojelun erityisluonne on ilmaistu myös EY:n perustamissopimuksen 152 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan terveydensuojelun vaatimukset kuuluvat olennaisena osana yhteisön muillakin aloilla harjoittamaan

politiikkaan. Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut tämän määräyksen merkitystä erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä.¹¹⁵

228. Edellä mainitussa asiassa Hahn antamassani ratkaisuehdotuksessa olen käsitellyt myös ennalta varautumisen periaatetta koskevaa kysymystä. Ennalta varautumisen periaate sekä periaatteet, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin oli ryhdyttävä, kuuluvat ympäristöä koskevaan EY:n perustamissopimuksen osastoon, mutta yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut niiden olevan periaatteita, jotka voivat olla kansanterveyden suojeluun liittyvien toimenpiteiden perustana. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi hyväksynyt näiden periaatteiden käyttämisen BSE-tautia vastaan toteutettavien oikeudellisten toimenpiteiden oikeudellisena perustana.¹¹⁶

229. Kansanterveys on kaiken kaikkiaan yleinen etu, jota lainsäätäjän on kyettävä suojelemaan täydellisesti. Tämän yleisen edun arvo on niin suuri, että kun sitä verrataan muihin etuihin, kuten markkina-osapuolten vapauteen, lainsäätäjä voi asettaa sen etusijalle. Tämä pätee sekä kansalliseen lainsäätäjään että yhteisön lainsäätäjään, kun jälkimmäinen asettuu ensin mainitun sijaan kansanterveyden suojelun yhteydessä.¹¹⁷

¹¹⁴ — Asia C-121/00, Hahn, 13.12.2001 annettu ratkaisuehdotus (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 34 kohta). Tässä siteerattu toteamus perustuu asiassa 104/73, De peijper, 20.5.1976 annettuun tuomioon (Kok. 1976, s. 613, Kok. Ep. III, s. 97).

¹¹⁵ — Edellä alaviitteessä 94 mainitussa asiassa C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, 5.5.1998 annettu tuomion 120 kohta. Perustamissopimukseen sisältyy myös vastaava määräys ympäristönsuojelun osalta (EY 6 artikla).

¹¹⁶ — Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu tuomio. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin todennut, että EY 174 artiklan 1 kohdan mukaan kansanterveyden suojelu kuuluu ympäristöpolitiikkaan ja että tästä syystä tämä ympäristöpolitiikan periaate pätee myös kansanterveyden suojeleluun.

¹¹⁷ — Ks. myös edellä 118 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

230. Tarkastelen suhteellisuusperiaatteen ulottuvuutta tältä kannalta. Tämä ei merkitse sitä, että nämä kaksi intressiä olisi asetettava vastakkain, vaan tarkastelu kohdistuu ainoastaan sen toimenpiteen valintaan, joka on toteutettu kansanterveyden suojelemiseksi. Onko tämä toimenpide asianmukainen tämän tavoitteen toteuttamiseksi ja onko olemassa jokin toinen — vähemmän rajoittava — keino, jonka avulla kansanterveyttä kyettäisiin suojelemaan yhtä tehokkaasti? Yhteisöjen tuomioistuimen valtaa valvoa näitä kysymyksiä on rajattu.

231. Mielestäni on selvää, että nyt käsiteltävällä direktiivillä asetetut velvoitteet täyttävät nämä edellytykset. Lisäksi riidanalaiset säännökset vaikuttavat ylivoimaisesti asianmukaisimmilta tavoitellun päämäärän eli kansanterveyden suojelun saavuttamiseksi. Kun lainsäätäjä toteuttaa toimenpiteitä tupakoinnin (seurausten) rajoittamiseksi, se pyrkii siihen, että toisaalta toimenpiteet, joilla asiaa edistetään ja joiden voidaan joka tapauksessa olettaa olevan tehokkaita, ja toisaalta toimenpiteet, joiden yhteydessä otetaan huomioon se, että tupakointia ei voida kokonaan kieltää tai että tällainen kielto aiheuttaisi ainakin laajamittaista salakuljetusta, ovat keskenään tasapainossa. Yhteisön lainsäätäjä näyttää onnistuneen löytämään tässä tapauksessa tämän tasapainon. Ei ole mielestäni olemassa vähemmän ankaria toimenpiteitä, joiden avulla kansanterveyttä voitaisiin suojella yhtä tehokkaasti.

2. Sovellettavuus vientiin

232. Yhteisöjen tuomioistuimen on erityisesti tutkittava se, onko direktiivin (3 artiklan) soveltaminen Euroopan unionin ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin tarkoitettuihin savukkeisiin suhteellisuusperiaatteen mukaista. Olen jo edellä (213 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa) todennut, että tähän artiklaan sisältyvällä kiellolla pyritään lähinnä estämään savukkeiden laitton kauppa Euroopan unionissa. Tässä vaiheessa herää kysymys siitä, olisiko tämä tavoite voitu saavuttaa yhtä hyvin kauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Kantajien mukaan direktiivin 3 artiklassa säädetty kielto valmistaa kyseisen artiklan mukaisia enimmäismääriä vastaamattomia savukkeita ja siten kielto viedä tällaisia yhteisössä valmistettuja savukkeita on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

233. Ei ole ensi arviolta ilmeistä, että tällainen toimenpide on suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä toisaalta sen sisältö ja vaikutukset ja toisaalta sillä tavoiteltu päämäärä eivät ole tasapainossa keskenään. Kaikesta päätellen kolmansiin maihin vietävät savukkeet on näet yleensä tarkoitettu myytäväksi ja kulutettaviksi siellä, ja kulutus tapahtuu useimmissa tapauksissa muutenkin tosiasiallisesti kyseisissä maissa. Rajoitukset koskevat kuitenkin kaikkea vientiä, millä pyritään estämään liittäminen seuraus eli näiden savukkeiden laitton kauppa Euroopan unionin alueella.

234. Kantajat ja Saksan hallitus esittävät heti aluksi epäilyksensä toimenpiteen asianmukaisuudesta. Ne vertaavat sitä Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan lihan vientikieltoon, jota sovellettiin BSE:n aiheuttaman lihan saastumisen jälkeen ja jonka yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio antamallaan tuomiolla.¹¹⁸ Niiden mielestä kyseinen kielto oli täysin asianmukainen kyseisessä tapauksessa tavoiteltuun päämäärään nähden, koska sen terveydellisen vaaran aiheuttaja, joka lainsäädännöllä pyrittiin poistamaan, sijaitsi Yhdistyneessä kuningaskunnassa, kun nyt käsiteltävässä asiassa vaaran aiheuttaja sijaitsee lähinnä Euroopan unionin ulkopuolella. Neuvosto huomauttaa tämän päätelmän osalta, että BSE-tapauksen kohteena ollut toimenpide oli huomattavasti ankarampi ja rajoittavampi kuin tupakkatuotedirektiivillä on toteutettu. Yhteisön lainsäätäjä on toisin sanoen tyytynyt tässä tapauksessa rajatumpaan toimenpiteeseen, koska mikään toimenpide ei ole sellainen, että terveydelle aiheutuva vaara kyettäisiin poistamaan tehokkaasti ja kokonaan.

235. Peruste, jota kantajat ja Saksan hallitus ovat käyttäneet arvioidessaan toimenpiteen asianmukaisuutta, on mielestäni virheellinen. Mikäli tavoitteena olisi yhteisön vaatimuksia vastaamattomien savukkeiden laittoman kulutuksen poistaminen, toimenpide olisi selvästi epäasianmukainen, koska nämä savukkeet ovat suureksi osaksi peräisin Euroopan unionin ulkopuolelta. Toimenpiteen tavoite on kuitenkin huomattavasti rajatumpi eli sen estäminen, että sisämarkkinoita koske-

via säännöksiä heikennettäisiin sen vuoksi, että Euroopan unionin sisällä valmistettuja savukkeita, joita ei saa myydä siellä, kuitenkin päätyisi markkinoille. Kun otetaan huomioon tämä rajattu tavoite, toimenpide on ilmeisen asianmukainen.

236. On mielestäni vaikeampaa vastata kysymykseen siitä, olisiko olemassa vähemmän ankaraa toimenpidettä. Vaikka neuvoston huomautus on asianmukainen, se ei mielestäni ole täysin oikea, koska toimenpiteen soveltamisalaa ei ole rajattu. Kuten olen todennut, siihen sisältyy täydellinen kielto viedä savukkeita, jotka eivät täytä valmistusstandardeja. On kuitenkin huomattava, että tämän kiellon painoarvoa on hieman lievennettävä eikä sitä saa yliarvioida: tietyt tuontimaat soveltavat itse vastaavia tai jopa ankarampiakin valmistusstandardeja. Valmisteilla on myös kansainvälisiä standardeja. Lisäksi se, että Euroopan unioni varmistaa, että heikkolaatuisia savukkeita ei saateta maailmanmarkkinoille, on omiaan lisäämään kolmansien maiden kuluttajien luottamusta eurooppalaisiin savukkeisiin.

237. Ei ole mielestäni epäilystäkään siitä, että valmistuskielto on välttämätön, jotta saavutettaisiin toimenpiteellä tavoiteltu

¹¹⁸ — Mainittu edellä alaviitteessä 94.

päämäärä. Muistutettakoon siitä, mitä olen jo edellä todennut: ¹¹⁹

— laittomien markkinoiden syntyminen vaara, joka aiheutuu joko siitä, että yhteisössä valmistettuja savukkeita jälleentuodaan yhteisöön, tai siitä, että ne päätyvät suoraan näille markkinoille, on uskottava;

— yhteisön toimenpide on välttämätön tämän vaaratilanteen estämiseksi, koska yksipuoliset kansalliset toimenpiteet eivät mahdollistaisi tehokasta valvontaa;

— yksipuoliset kansalliset toimenpiteet aiheuttaisivat lisäksi tuntuvia vääristymiä sisämarkkinoilla.

238. En keksi, mikä vähemmän rajoittava toimenpide kykenisi varmistamaan saman suojelun tason kuin valmistuskielto. Voitaisiin esimerkiksi ajatella valmistajalle asetettavaa velvoitetta erottaa tuotantolinjat toisistaan, mihin mahdollisesti liittyisi velvoite näyttää laajemmin toteen, että savukkeet on todellisuudessa viety maasta. Miten tehokkaita tällaiset toimenpiteet

mahdollisesti olisivatkaan, niillä ei kuitenkaan koskaan voitaisi täydellisesti estää laitonta kauppaa, koska osa siitä on peräisin jälleentuonnista. Vaikka helposti sovellettavilla yhteisön oikeussäännöillä voitaisiin taata se, että kaikki — tai lähes kaikki — vientiin tarkoitetut savukkeet todella viedään, tämä vain lisäisi laittoman jälleentuonnin houkutus.

3. 7 artikla

239. Pääasian kantajat, Japan Tobacco sekä Kreikan hallitus katsovat, että direktiivin 7 artiklan säännökset, sellaisina kuin niitä on selvennetty johdanto-osan 27 perustelukappaleessa, eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Ne esittävät ensinnäkin, että kyseinen toimenpide ei mahdollista terveyden suojelua ja että toiseksi olisi olemassa toinen vähemmän rajoittava ratkaisu.

240. Niiden tärkein 7 artiklan asianmukaisuutta koskeva perustelu on se, että kyseinen artikla on ristiriidassa direktiivin 3 ja 5 artiklan kanssa. Ne väittävät lähinnä, että kun 3 ja 5 artiklaan sisältyy toimenpiteitä, joilla pyritään siihen, että tupakoitsija valitsisi kevytsavukkeita, 7 artiklan vaikutuksesta niiden valitseminen on vaikeampaa. Japan Tobacco väittää tässä

119 — Ks. edellä 159—163 kohta.

yhteydessä, että merkinnät — joita nimitetään joissain yhteyksissä tuotekuvaussiksi — jotka 7 artiklassa kielletään, auttavat hyödyllisen tavoitteen saavuttamisessa, koska niillä annetaan kuluttajalle tietoja kyseisen tupakkatuotteen terva- ja nikotiinimääristä. Kun 7 artiklassa kielletään kuvailevien merkintöjen käyttäminen, sillä nimenomaan evätään kuluttajilta tiedot, joiden perusteella hän voisi tehdä valintansa.

241. Ne päättelevät kaiken edellä esitetyn perusteella, että tämä toimenpide ei ole omiaan varmistamaan kansanterveyden suojelua. Niiden väitteisiin on vastattu lähinnä siten, että 7 artiklassa kiellettyihin merkintöihin ei sisälly objektiivisia tietoja ja että niillä johdetaan tupakoitsijaa harhaan antamalla ymmärtää, että tietty tupakkatuote on vähemmän haitallinen kuin muut.

242. Tämä keskustelu on hankala muun muassa sen erimielisyyden vuoksi, joka vallitsee siitä, ovatko vähemmän tervaa sisältävät savukkeet vähemmän haitallisia kuin enemmän tervaa sisältävät. Oikeudenkäynnin aikana esitetyt perustelut ja todisteet eivät ratkaise tätä erimielisyyttä. Ensinnäkin vaikuttaa riittävällä tavalla toteen näytetyltä, että vähemmän tervaa sisältävä savuke on sinänsä vähemmän haitallinen kuin enemmän tervaa sisältävä, mitä yhteisön lainsäätäjän on pitänyt lähtökohtana. Tästä syystä se on alentanut tervan enimmäismäärää direktiivin 3 artiklassa ja korostanut johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa tämän

ankaroittamisen ja tupakan karsinogeenisten ominaisuuksien välistä yhteyttä. Toisaalta erityisesti komissio on huomauttanut, että vähemmän tervaa sisältäviin savukkeisiin sisältyy muiden haitallisten aineiden korkeampia määriä, joten ne ovat yhtä haitallisia. Ei ole myöskään hämmästyttävää, että tupakoitsija, joka käyttää vähemmän tervaa sisältäviä savukkeita, yleensä tupakoi enemmän. Siteeraan seuraavassa johdanto-osan 27 perustelukappaletta: ”myös tupakointikäyttäytyminen ja riippuvuus, eivätkä ainoastaan tuotteen ennen sen kuluttamista sisältävien tiettyjen aineiden pitoisuudet, vaikuttavat sisäänhengitettyjen aineiden määriin”. Lyhyesti sanoen on vähintäänkin epäilyttävää, saavatko tupakoitsijat, jotka siirtyvät voimakkaammasta savukelaadusta kevytsavukkeisiin, siitä aina huomattavaa terveydellistä hyötyä.

243. Erimielisyys koskee tämän jälkeen toistakin seikkaa: mikä vaikutus toimenpiteellä on todennäköisesti kansanterveyteen? Eri osapuolten esittämät huomautukset antavat erinomaisen osoituksen tämän kysymyksen osalta esitettyjen näkemysten erilaisuudesta, mikä ei myöskään hämmästyttä. On näet ratkaistava, missä määrin kuluttaja muuttaa käyttäytymistään sen perusteella, että nimitysten ”light” tai ”mild” kaltaiset merkinnät poistetaan.

244. Nämä erimielisyyteen liittyvät kaksi näkökohtaa määrittävät toimenpiteen

asiayhteyden. Jotta voitaisiin antaa tyydyttävä vastaus kysymykseen toimenpiteen soveltuvuudesta kansanterveyden suojelun varmistamiseen, itse toimenpiteen sisältöä on tutkittava tarkemmin.

245. Toimenpide ei ensinnäkään rajoita mahdollisuutta antaa objektiivisia tietoja tupakkatuotteiden koostumuksesta. Toiseksi — nimenomaan Ranskan hallitus on kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan — direktiivin 7 artiklassa ei kielletä kaikkia sellaisia savukkeiden esittämistapoja ja nimityksiä, jotka saattavat kiehtoa kuluttajia ja herättää heidän luottamuksensa, vaan ainoastaan merkinnät, jotka antavat sen vaikutelman, että tietty tupakkatuote on vähemmän haitallinen kuin muut tuotteet. Kielto koskee toisin sanoen sellaisia nimityksiä, jotka saattavat aiheuttaa kuluttajassa sekaannusta. Näitä kuvailevia merkintöjä saatetaan käyttää korostamaan savukkeiden eri ominaisuuksia, toisinaan jopa siten, etteivät ne liity tervamäärään. Esimerkiksi nimitystä "mild" voidaan käyttää myös kuvaamaan makuelämystä, kuten Alankomaiden hallitus on istunnossa huomauttanut. Ei saa unohtaa myöskään toista mahdollisen sekaannuksen aiheuttajaa eli sitä, että myös "kevyemmät" savukkeet sisältävät tervaa. Tupakoitsijoita saatetaan johtaa harhaan, koska pakkaus antaa heille virheellisen vaikutelman siitä, että tuotteet ovat vaarattomia, mikä ei pidä paikkansa lähinnä siitä syystä, että savukkeet sisältävät vielä muita vaarallisia aineita, joiden käytöstä ei säädetä direktiivillä.

246. Kaiken kaikkiaan kyseessä on säännös, jolla kielletään käyttämästä tiettyjä muutamia yleisiä nimityksiä, jotka saattavat aiheuttaa kuluttajassa sekaannusta muun muassa tuotteen haitallisuuden osalta. Tällainen säännös vaikuttaa kokonaisuutena arvioiden erittäin asianmukaiselta kansanterveyden suojelukeinolta.

247. Kun näet otetaan huomioon vakavat epäilykset, joita voidaan esittää todellisesta terveydellisestä hyödyistä, jota vähemmän tervaa sisältäviä savukkeita polttavat kuluttajat saavat, tämä keino on varmasti asianmukainen. Yhteisön lainsäätäjä saattoi siis säätää kuvailevien merkintöjen käyttöä koskevasta kiellosta, koska niihin sisältyy implisiittinen kehoitus polttaa vähemmän tervaa sisältäviä savukkeita.

248. Vaikka hyväksyttäisiinkin se ajatus, että vähemmän tervaa sisältävät savukkeet ovat kansanterveyden kannalta vähemmän haitallisia, yhteisön lainsäätäjä on kuitenkin menetellyt varsin perustellusti vastustaessaan näiden kuvailevien merkintöjen käyttämistä. Kyseessä on näet asioiden kaunisteleminen, jolla pyritään rohkaisemaan kuluttajaa käyttämään näitä tuotteita, vaikka on näytetty toteen, että myös vähäisiä määriä tervaa sisältävät savukkeet ovat terveydelle vaarallisia — vaikka ne sitten olisivatkin vähemmän vaarallisia. Mikä lisäksi tärkeintä, näiden nimitysten käyttöön ei liity mitään objektiivisia tieto-

ja, kuten tervamäärää koskevia tietoja. Kuvailevat nimitykset eroavat myös tältä osin terva-, nikotiini- tai hiilimonoksidimäärää koskevista tiedoista, jotka on 5 artiklan 1 kohdan mukaan ilmoitettava pakkauksessa. Kun määriä koskevat merkinnät antavat ainoastaan kuluttajalle objektiivista tietoa, kuvailevien merkintöjen käyttö on, kuten edellä on todettu, asioiden kaunistelemista, eikä niillä siten pyritä antamaan objektiivisia tietoja.

jokin toinen toimenpide, jolla sitä voitaisiin suojella yhtä hyvin. Asiassa on viitattu Espanjan lainsäädäntöön, jossa sallitaan nimitysten "light" ja "ultralight" kaltaisten nimitysten käyttö ainoastaan sellaisten savukkeiden osalta, joiden tervamäärä on tietyn suuruinen eli hyvin vähäinen. Muun muassa Kreikan hallitus on vedonnut siihen, että kuvailevien merkintöjen käyttämisellä — Espanjan lainsäädännön tavoin — ainoastaan annetaan kuluttajalle suoraa ja objektiivista tietoa ilman että valmistajien taloudellisille intresseille aiheutettaisiin vakavaa vahinkoa.

249. Olen edellä viitannut — tämä oli erimielisyyteen liittyvä toinen näkökohta — vaikutukseen, joka direktiivin 7 artiklalla voidaan olettaa olevan, eli tupakoitsijoiden käytöksen muuttuminen. Tätä vaikutusta on vaikeaa näyttää toteen. Yhteisön lainsäätäjän ei mielestäni kuitenkaan tarvitse tehdä sitä. Kun se valitsee kansanterveyden suojelun keinoja, sillä on laaja harkintavalta, mutta ennalta varautumisen periaate sitoo sitä. Lisäksi toimenpide kuuluu sellaisen yhteisön politiikan piiriin, jolla pyritään saamaan kuluttajat olemaan aloittamatta tai jatkamatta tupakointia. Mikäli tupakanvalmistajien annettaisiin käyttää sellaisia nimityksiä, jotka saattavat kannustaa tupakoimaan, sillä vietäisiin perusta tältä politiikalta.

250. Kaiken kaikkiaan katson, että 7 artikla on asianmukainen keino varmistaa kansanterveyden suojelu. Tämän jälkeen on pohdittava sitä, onko olemassa

251. Kun otetaan huomioon harkintavalta, joka yhteisön lainsäätäjällä on käytettävissään valitessaan asianmukaisimpana pitämänsä keinoja, yhteisöjen tuomioistuimen ei mielestäni pidä tutkia yksityiskohtaisesti, voidaanko tällaisella toimenpiteellä, joka kiistatta estää kauppaa vähemmän, varmistaa yhtä tehokkaasti kansanterveyden suojelu. Sen on tutkittava ainoastaan se, saattoiko lainsäätäjä kohtuudella arvioida, että Espanjassa toteutettu toimenpide ei ole yhtä tehokas suojelekeino. Kun otetaan huomioon se, mitä olen edellä esittänyt kuvailevien nimitysten merkityksestä asioiden kaunistelemisessa, tämä on mielestäni ilmeistä. Vaikka kuvailevien merkintöjen käyttäminen olisi objektiivisesti perusteltua silloin kun niihin liittyy tiettyjä tervamääriä koskevia tietoja, nämä merkinnät ovat kuitenkin omiaan kannustamaan ihmisiä tupakoimaan.

4. Yhteenvedo

252. Direktiivi on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tämä pätee direktiiviin sen kaikilta osin.

B Omistusoikeuksien (teollisoikeuden) rajoittaminen

1. Aiheen rajaus

253. Pääasian kantajat väittävät, että direktiivin 5 ja 7 artikla ovat yhteensopimattomia EY 295 artiklan kanssa, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. Se on lisäksi yhteensopimaton omistusoikeuden kanssa, sellaisena kuin se on otettu Euroopan ihmis-oikeussopimukseen ja TRIPS-sopimuksen 20 artiklaan.¹²⁰

254. Kantajat katsovat erityisesti, että kun 5 ja 7 artiklassa säädetään siitä, että terveydellisten varoitusten on katettava tietty prosentuaalinen osuus savukepakkausten pinta-alasta, niillä loukataan vakavalla tavalla kantajien teollisoikeutta. Direktii-

villä tehdään siten teollisoikeuden laillinen käyttäminen mahdottomaksi ja vähennetään siten tavaramerkkien saamaa goodwill-arvoa. Japan Tobacco väittää niin ikään, että 7 artiklassa säädetty kielto estää savukkeenvalmistajia käyttämästä oikeuksia, joita ne ovat hankkineet tietyille merkeille. Se katsoo, että 7 artiklassa kielletään sitä käyttämästä teollisoikeuttaan, koska se ei voi enää käyttää tavaramerkkiään Mild Seven liikemerkkinä Euroopan yhteisössä,¹²¹ millä viedään siltä mahdollisuus saada taloudellista etua yksinoikeuslisensseistä, jotka se on saanut tälle tavaramerkille. Istunnossa se on vielä todennut, että 7 artiklalla siltä riistetään yksi sen tärkeimmistä varallisuuseristä. Myös Kreikan hallitus katsoo, että tässä artiklassa säädetyllä kiellolla loukataan savukkeenvalmistajien teollisoikeuksia.

255. Ennen mahdollisen omistusoikeuden (teollisoikeuden) loukkaamisen sisällön tutkimista palaan vielä EY 295 artiklaan ja TRIPS-sopimukseen, joihin on vedottu tässä yhteydessä mutta joilla ei ole mitään tekemistä nyt käsiteltävän asian kanssa.

256. Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan ja Belgian hallitukset ovat perustellusti todenneet EY 295 artiklan osalta, että

121 — Japan Tobacco on istunnossa selittänyt, että toimivaltaiset mainonnasta vastaavat Alankomaiden viranomaiset ovat äskettäin tekemässään päätöksessä todenneet, että tavaramerkkiin Mild Seven sisältyvä ilmaisu "mild" ei aiheuta sekaannusta.

120 — Ks. alaviite 110.

direktiivin säännökset eivät koske missään tapauksessa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiä EY 295 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Siinä säädetään enintään savukkeenvalmistajien tiettyjen omistusoikeuksien käytön rajoittamisesta. EY 295 artiklaan ei voida vedota sellaisen omistusoikeuksien käyttöä koskevan rajoituksen poistamiseksi, joka johtuu yhteisön oikeussääntöjen soveltamisesta.¹²²

257. TRIPS-sopimusten osalta yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että WTO-sopimukset eivät luonteensa ja rakenteensa vuoksi periaatteessa kuulu niihin normeihin, joihin nähdessä yhteisöjen tuomioistuin valvoo yhteisön toimielinten toimenpiteiden lainmukaisuutta.¹²³ Vaikka se myöntää, että tästä periaatteesta on tehtävä joitain poikkeuksia ja mainitsee muun muassa WTO:n piirissä tehdyt ”erityiset sitoumukset”, se on kuitenkin todennut asiassa Dior antamassaan tuomiossa,¹²⁴ että TRIPS-sopimuksella ei luoda yksityisille oikeuksia, joihin nämä voisivat vedota suoraan tuomioistuimessa yhteisön oikeuden nojalla.

258. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut asiassa Dior antamassaan tuo-

miossa, että TRIPS-sopimuksella saattaa olla tietty merkitys kansallisessa tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä.¹²⁵ Haluaisin tässä yhteydessä viitata itse TRIPS-sopimukseen, jossa ei kielletä sopimuspuolia rajoittamasta tavaramerkin käyttämistä pakottavista yleiseen etuun liittyvistä syistä. Arviointi, joka kansallisessa tuomioistuimessa on suoritettava TRIPS-sopimuksen perusteella, ei kuitenkaan ole laajempi kuin arviointi, joka on suoritettava EY:n perustamissopimuksen perusteella. Lyhyesti ilmaistuna TRIPS-sopimuksella ei ole tälläkään perusteella mitään vaikutusta omistusoikeuteen puuttumisen laillisuutta koskevaan arviointiin.

2. Omistusoikeus yhteisön oikeudessa

259. Omistusoikeutta ei ole sellaisenaan tunnustettu oikeutena EY:n perustamissopimuksessa tai Euroopan unionista tehdystä sopimuksessa. Perusoikeuskirjan¹²⁶ 17 artiklassa tunnustetaan omistusoikeus (ja teollis- ja tekijänoikeuksien suoja). Yhteisön oikeuden tämänhetkisessä kehitysvaiheessa pidän kuitenkin merkittävimpinä EU 6 artiklan määräyksiä, joiden mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan muun muassa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdystä Euroopan yleissopimuksessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen pöytäkirjassa nro 1 ole-

122 — Ks. tästä asia 182/83, Fearon, tuomio 6.11.1984 (Kok. 1984, s. 3677, Kok. Ep. VII, s. 661, 7 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on siinä todennut, että jäsenvaltioiden oikeus määrittää omistusoikeusjärjestelmä ei voi vaikuttaa millään tavoin rajoituksiin, jotka johtuvat EY:n perustamissopimuksessa määrätystä syrjintäkiellon periaatteesta.

123 — Ks. mm. asia C-149/96, Portugal v. neuvosto, tuomio 23.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8395, 47 kohta).

124 — Yhdistetyt asiat C-300/98 ja C-392/98, Dior ym., tuomio 14.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11307, 44 kohta).

125 — Ks. mm. edellisessä alaviitteessä mainitussa asiassa annettun tuomion 47 ja 48 kohta.

126 — Euroopan unionin perusoikeuskirja (EYVL 2000, C 364, s. 1).

van 1 artiklan mukaan yksi näistä perusoikeuksista on omistusoikeus.

260. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi useaan kertaan nimenomaisesti tunnustanut omistusoikeuden merkityksen yhteisön oikeusjärjestyksessä.¹²⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan omistusoikeuden käyttöä voidaan kuitenkin rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiaassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa näihin oikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näiden oikeuksien keskeistä sisältöä.¹²⁸

261. Tässä tapauksessa on kiistatonta, että omistusoikeuden rajoitukset on asetettu yleisen edun nimissä. Jotta voitaisiin selvittää, onko toimenpide suhteeton ja sellainen, jota ei voida hyväksyä, on mielestäni ensisijaisesti ratkaistava, oliko toimenpide sinänsä perusteltu, kun otetaan huomioon sen laajuus. Mikäli näin on, on selvitettävä, ettei sillä ole kuitenkaan loukattu oikeusvarmuuden periaatetta tai mahdollisesti luottamuksensuojan periaatetta.

127 — Ks. mm. asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3727, Kok. Ep. IV, s. 677, 17 kohta).

128 — Tätä oikeuskäytäntöä on kehitetty yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä. Ks. asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 18 kohta) ja äskettäin asia C-292/97, Karlsson ym., tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2737, 45 kohta).

262. Tarkastelen aluksi toimenpiteen laajuutta. Missä määrin omistusoikeuden käyttämistä on rajoitettu ja vaikuttaako rajoitus suojellun oikeuden keskeiseen sisältöön? Puuttumatta yksityiskohtiin (ja myöskään tutkimatta vielä tässä vaiheessa mahdollista tavaramerkkioikeuden loukkaamista) katson, että omistusoikeuden käyttämistä ei ole tässä tapauksessa erityisesti rajoitettu tai sen keskeiseen sisältöön kajottu. Savuketuotantoyksikön omistusoikeuden käyttämistä ei ole rajoitettu, koska tuotantoyksikön hyödyntäminen on edelleen mahdollista ja siellä voidaan direktiivin täytäntöönpanon jälkeenkin valmistaa savukkeita. Ainoastaan savukkeiden koostumusta ja merkintöjä on muutettava. Tuotteita itseään koskevan omistusoikeuden käyttämistä ei ole myöskään rajoitettu: kuten yleensäkin valmistusstandardien yhteydessä, omistusoikeuden haltijan on muutettava tuotteensa koostumusta ja merkintöjä, ja sillä on tätä tarkoitusta varten käytettävissään siirtymäkausi, jonka aikana se voi myydä olemassa olevat varastot. Tupakkatuotteiden, joita se valmistaa ja myy tämän siirtymäkauden päätyttyä, on oltava tiettyjen koostumusta ja merkintöjä koskevien standardien mukaisia. Näillä standardeilla ei rajoiteta millään tavoin omistusoikeutta tuotteisiin.

263. Kun otetaan huomioon tavoiteltu päämäärä, direktiivin täytäntöönpanosäännökset eivät kaiken kaikkiaan missään tapauksessa merkitse sellaista suhteetonta puuttumista omistusoikeuteen, jota ei voitaisi hyväksyä. Tästä syystä ei ole syytä tutkia mahdollista oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista eikä luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista.

3. Teollisoikeus

264. Tarkastelen seuraavaksi teollisoikeuden kohteena olevaa omaisuutta ja erityisesti tavaramerkkioikeutta. Direktiivin voimaantulo saattaa haitata huomattavasti tavaramerkin käyttämistä, sillä direktiivin 7 artikla saattaa tehdä tiettyjen tavaramerkkien käyttämisen jatkossa mahdottomaksi. Lisäksi 5 artiklan mukainen terveydellisten varoitusten koko saattaa vähentää merkittävällä tavalla tavaramerkin erottamiskykyä savukepakkauksessa. Nämä kaksi rajoitusta vähentävät valmistajien mahdollisuuksia saada takaisin investoinnit, joita ne ovat tehneet tavaramerkin luomiseksi, ja aiheuttavat niille siten huomattavaa vahinkoa.

265. Myös tavaramerkkioikeuden käyttämiselle voidaan asettaa yleisen edun nimissä rajoituksia,¹²⁹ mutta vain sillä edellytyksellä, että tämän oikeuden keskeistä sisältöä ei loukata.

266. En ymmärrä, miten 5 artiklasta johtuvia velvoitteita voitaisiin pitää tavaramerkkioikeuden keskeisen sisällön loukkaamisena. Tavaramerkki voidaan edelleen painaa pakkaukseen kuten aikaisemminkin, ja ainoastaan osa pakkauksesta — ei edes 50:tä prosenttia kokonaispinnasta — on varattava 5 artiklan mukaisille varoituksille ja muistutuksille. Tavaramerkki-

oikeus ei myöskään perussisällöltään ole oikeus, johon voitaisiin vedota viranomaisia vastaan ja jonka perusteella tavaramerkkiä voitaisiin käyttää ilman julkisoikeudellisista säännöksistä johtuvia rajoituksia. Tavaramerkki on päinvastoin lähetohtoisesti oikeus, johon voidaan vedota sellaisia muita yksityisiä vastaan, jotka aiheuttavat oikeudenhaltijalle haittaa tämän käyttäessä tavaramerkkiä. Julkisoikeudelliset oikeussäännöt loukkaavat tämän oikeuden keskeistä sisältöä ainoastaan silloin, kun tavaramerkin normaali käyttäminen on täysin mahdotonta.

267. Tilanne on monimutkaisempi 7 artiklassa säädetyn kiellon osalta. Direktiivin 7 artiklassa näet kielletään tiettyjen sanojen käyttäminen tupakkatuotteiden tavaramerkkeinä, olipa kyseessä sitten itse tavaramerkki, kuten Japan Tobaccon markkinoima Mild Seven -tavaramerkki, tai tavaramerkin osatekijä, kuten sana "light". Tavaramerkin Mild Seven osalta on lisättävä, kuten Japan Tobaccokin on todennut, että tavaramerkkiä ei voida muuttaa poistamalla sana "mild". Huomautettakoon lisäksi,¹³⁰ että jo yksinomaan sana "mild" tavaramerkin Mild Seven osana voi johtaa kuluttajaa harhaan. Istunnossa on näet ilmennyt, että tavaramerkillä Mild Seven myydään savukkeita, joiden tervämäärät poikkeavat hyvin paljon toisistaan.

¹²⁹ — Kuten olen jo edellä 261 kohdassa todennut, yleisen edun olemassaolo ei ole kiistetty nyt käsiteltävässä asiassa.

¹³⁰ — Kuten komissio on istunnossa huomauttanut.

268. Katson kuitenkin, että 7 artikla ei ole ristiriidassa omistusoikeuden (teollisoikeuden) kanssa. Tämä päätelmä ei perustu ratkaisuun, jonka olisin antanut siihen, onko tavaramerkkioikeuden käyttämisen keskeiseen sisältöön tässä tapauksessa kajottu, vaan pikemminkin tavaramerkkioikeuden itsensä perusteella tehtyihin päätelmiin. Tämä oikeus ei näet ole koskematon. Tavaramerkkioikeutta koskevassa yhteisön lainsäädännössäkin säädetään tietyistä mitättömyysperusteista.

269. Nyt käsiteltävässä asiassa on tarkemmin sanoen kyse tavaramerkkidirektiivin 89/104/ETY 3 artiklan 1 kohdan alkuosasta ja g kohdasta.¹³¹ Kyseisen säännöksen mukaan tavaramerkki, joka on omiaan johtamaan yleisöä harhaan, voidaan julistaa mitättömäksi. Yhteisön tavaramerkin osalta tällaisesta mitättömäksi julistamisen mahdollisuudesta säädetään yhteisön tavaramerkistä 20 päivänä joulukuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 40/94¹³² 51 artiklan alkuosassa ja a kohdassa luettuna yhdessä 7 artiklan 1 kohdan alkuosan ja g kohdan kanssa.

270. Direktiivin 7 artiklassa kielletään tiettyjä vaikutelmia luovien nimitysten eli sellaisten nimitysten käyttäminen, jotka saattavat johtaa suurta yleisöä harhaan. Direktiivin 7 artiklassa kielletään siten

tavaramerkkioikeuden käyttäminen ainoastaan sellaisessa tilanteessa, jossa tämä oikeus ei ole sinänsä koskematon.

271. Tällaisessa tilanteessa ei siis voi olla kyse oikeuden keskeisen sisällön lainvastaaisesta loukkaamisesta. Ei siis ole syytä arvioida toimenpiteen laajuutta sen selvittämiseksi, onko kyseessä suhteeton toimenpide, jota ei voida hyväksyä.

272. Lisättäköön vielä, että molemmissa mainitsemissani tavaramerkkioikeutta koskevissa yhteisön säädöksissä säädetään vielä yhdestä mitättömyysperusteesta, jolla on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, eli yleisen järjestyksen tai hyvän tavan vastaisuudesta. Sellainen rekisteröity tavaramerkki, jolla rikotaan direktiivin 7 artiklassa kansanterveyden suojelemiseksi säädettyä julkisoikeudellista kieltoa käyttää tiettyjä nimityksiä, on mielestäni kumottava yleisen järjestyksen vastaisuuden vuoksi.

273. Lisättäköön ylimääräisenä huomautuksena, että en ole vakuuttunut siitä, että kyseessä olisi toimenpide, joka olisi laajuutensa vuoksi suhteeton tai jota ei voitaisi hyväksyä. Neuvosto on tältä osin viitannut asiassa Estée Lauder annettuun tuomioon,¹³³ joka koski kosmetiikkatuotetta, jonka nimessä käytettiin sanaa "lifting".

131 — Jäsenvaltioiden tavaramerkkilainsäädännön lähentämisestä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettu ensimmäinen neuvoston direktiivi 89/104/ETY (EYVL L 40, s. 1).

132 — EYVL L 11, s. 1.

133 — Asia C-220/98, Estée Lauder, tuomio 13.1.2000 (Kok. 2000, s. I-117). Kyseinen asia ei muutoin liittynyt tavaramerkkioikeuteen.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kansallinen lainsäädäntö, jossa kiellettiin kyseisen kosmetiikkatuotteen maahantuonti ja myynti, ei ollut ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Kuten kyseisessä asiassa, myös nyt käsiteltävässä asiassa on kyse sellaisten erityisten nimitysten käytön kieltämisestä, joilla luodaan tietty vaikutelma. Kun nimitys on tavaramerkin osana, tavaramerkkioikeuden loukkaaminen on vain lainsäädännön toissijainen vaikutus. Tästä syystä tällainen vaikutus ei ole sinänsä riittävä tekemään lainsäädännöstä lainvastaista. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on otettava vielä huomioon tavoiteltu päämäärä, jonka vuoksi melko voimakas toimenpide on tässä tapauksessa perusteltu. Lisäksi on mielestäni tärkeää, että direktiivissä säädetään 7 artiklan osalta siirtymäajasta, joka päättyy 30.9.2003. Siirtymäajan ansiosta yritykset saavat mahdollisuuden investoida uusiin tavaramerkkeihin.

loukkaamista vastaan. Kuten olen edellä mainitussa ratkaisuehdotuksessa todennut, oikeus luottamuksensuojaan ei ole ehdoton. Toiseksi luottamuksensuojan periaate koskee perusteltujen odotusten suojaa.

275. Mikäli luottamuksensuojan periaatetta sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan, on vastattava kysymykseen, voiko savukkeenvalmistaja liiketoimintaa koskevia päätöksiä tehdessään luottaa siihen, että savukkeiden koostumusta ja merkintöjä koskeva lainsäädäntö pysyy ennallaan.

274. Kun yhteisön lainsäätäjän toimenpide on laillinen, kuten edellä on todettu, on vielä selvítettävä, loukataanko sillä mahdollisesti oikeusvarmuuden periaatetta ja erityisesti luottamuksensuojan periaatetta. Yleisesti arvioiden yrityksen on voitava luottaa lainsäädäntöön, sellaisena kuin se on voimassa sillä hetkellä kun se tekee liiketoimintaa koskevan päätöksen. Kuten olen todennut asiassa *Silos antamassani ratkaisuehdotuksessa*,¹³⁴ luottamuksensuojan periaate ilmenee kahdella tavalla, joita voidaan suojata. Ensinnäkin on olemassa suoja saavutettujen oikeuksien

276. Tämä kysymys on melkein päretorinen. Minkä tahansa tuotteen valmistajan on aina otettava huomioon, että siihen sovellettavat standardit eivät voi pysyä loputtomiin samoina. Tällaiset — tekniset — standardit ovat näet jo perusluonteeltaan sekä ajallisesti että maantieteellisesti vaihtelevia. Tämä pätee erityisesti savukkeisiin sovellettaviin oikeussääntöihin. Tieteelliset tiedot, joita on saatu tupakoinnin haitallisuudesta, samoin kuin suuren yleisön mielikuva tupakoinnista ovat muuttuneet erittäin nopeasti. On siis ainoastaan johdonmukaista, että standardit kehittyvät samaa tahtia. Tupakanteollisuus tietää tämän paremmin kuin kukaan.

134 — Alaviitteessä 112 mainitussa asiassa 3.4.2001 antamani ratkaisuehdotus. Yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomionsa 8.11.2001, tuomion 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

277. Oikeusvarmuuden periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta ei ole loukattu myöskään tavaramerkkioikeuden kannalta. Ensinnäkään direktiivi — ja erityisesti 7 artiklassa säädetty kielto — ei ole täysi yllätys. Direktiiviin sisältyvät tärkeimmät toimenpiteet ja erityisesti 7 artiklaan sisältyvät toimenpiteet mainittiin jo 18.12.1996 päivätyssä komission tiedonannossa.¹³⁵ Valveutunut valmistaja olisi siis kyennyt muuttamaan tavaramerkkistrategiaansa ja valitsemaan tavaramerkin, joka on vähemmän riskialtis. Toiseksi valitessaan tavaramerkin, jolla annetaan ymmärtää, että asianomainen tuote ei ole haitallinen, valmistaja on jo ottanut tietyn riskin, vaikka se ei olisikaan tietoisesti halunnut välittää tällaista mielikuvaa. Yhteisön tavaramerkkioikeuden ja sillä luodun suojan perusteella oikeus käyttää tavaramerkkiä ei näet ole sinänsä koskematon, mikäli se saattaa johtaa suurta yleisöä harhaan. Olen jo käsitellyt tätä näkökohtaa 268 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

278. Kantaani selventääkseni palaan vielä Japan Tobaccon näkemykseen, sillä Japan Tobacco on ilmeisesti yritys, jolle direktiivin 7 artiklasta aiheutuu eniten vahinkoa. Sen mukaan mitä se on esittänyt istunnossa, ilman että lausuman paikkansapitävyyttä olisi kiistetty, tavaramerkki Mild Seven tuotiin Euroopan unionin markkinoille vain hyvin vähän ennen direktiivin antamista ja joka tapauksessa huomattavasti myöhemmin kuin 18.12.1996 päi-

vätty komission tiedonanto annettiin. Silloinkin kyseisen merkkisiä savukkeita oli saatavilla vain yhdessä jäsenvaltiossa. Näin ollen oikeusvarmuuden periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta ei ole voitu loukata.

C Muut oikeusperiaatteet

279. Kansallinen tuomioistuin mainitsee vielä kolme muuta oikeusperiaatetta, joiden loukkaaminen saattaisi aiheuttaa direktiivin pätemättömyyden: kyseessä ovat perusteluvollisuuden periaate, toissijaisuusperiaate ja periaate, jonka mukaan harkintavaltaa ei saa käyttää väärin.

1. Perusteluvollisuuden periaate

280. Oikeudenkäynnissä on esitetty kahdentyyppisiä perusteluja mahdollisen perusteluvollisuuden laiminlyönnin osoittamiseksi. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat tosiseikat ja tieteelliset seikat, joihin yhteisön lainsäätäjä on perustanut direktiivin. Kantajat esimerkiksi väittävät, että uudessa lainsäädännössä on aina nojaututtava uuteen kehitykseen, jonka on puolestaan perustuttava tieteelliseen tietoon. Ne vetoavat siihen, että direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa ei viitata tällaiseen tieteelliseen tietoon. Toinen

135 — Ks. edellä 67 kohta.

ryhmä koskee johdanto-osan 11 perustelukappaleessa esitettyjä perusteluja. Kreikan hallitus huomauttaa muun muassa, että lainsäätäjä viittaa EY 133 artiklaan mutta ei täsmennä, mitä yhteisen kauppapolitiikan osa-aluetta vietiin tarkoitettua tuotantoa koskevalla kiellolla pyritään toteuttamaan. Saksan hallituksen mielestä johdanto-osassa ei ilmoiteta, miten yhteisössä valmistettujen tupakkatuotteiden lainvastainen jälleentuonti voisi vaikuttaa unionin kansalaisten terveyden suojeluun.

281. Näihin perusteluihin on vastattu, että yhteisön lainsäätäjä ei ole velvollinen perustelemaan jokaista yksittäistä valintaansa. Sillä ei ole myöskään velvollisuutta viitata tieteelliseen tietoon.

282. Olen jo edellä viitannut perusteluvelvollisuuden periaatteeseen erään tärkeän seikan yhteydessä, eli mielestäni tämä periaate on syy siihen, että EY 133 artikla ei voi olla direktiivin oikeudellisena perustana. Olen siis hyväksynyt Kreikan hallituksen perustelun.

283. Lisäksi johdanto-osan 11 perustelukappaleessa esitettyjä perusteluja on jo käsitelty yleisemmin valmistuskiellon yhteydessä (ks. VI luvun D osa). Kyseisessä perustelukappaleessa — joskin lyhyesti — esitetyillä syillä on kyetty perustelemaan tätä valmistuskieltoa, sillä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeus-

käytännön mukaan yhteisön lainsäätäjän ei tarvitse perustella jokaista yksittäistä seikkaa, johon se nojautuu. Se ei esimerkiksi ole direktiivin perusteluissa vedonnut kilpailun vääristymien vaaraan. Olen siis käsitellyt tätä kysymystä ylimääräisesti 161 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

284. Johdanto-osan muissa perustelukappaleissa lainsäätäjä esittää yksityiskohtaisesti syyt, joiden vuoksi se on antanut direktiivin. Sen ei siis tarvinnut viitata tieteelliseen tietoon, varsinkin kun kyseessä olivat toimenpiteet tupakoinnin vähentämiseksi. Tällaisia toimenpiteitä toteuttaessaan se voi ottaa tieteellisen tiedon lisäksi huomioon myös yleisen mielipiteen vaihtelut.

2. Toissijaisuusperiaate

285. Toissijaisuusperiaatetta koskeva kysymys on mielestäni helppo ratkaista ja yhteisöjen tuomioistuin voi todeta, kuten se on bioteknologiatuomioissa tehnyt,¹³⁶ että toissijaisuusperiaatetta ei ole tässä tapauksessa loukattu, ilman että sen olisi perusteltava tätä yksityiskohtaisesti. Toissijaisuusperiaate on ensinnäkin dynaaminen käsite, joka jättää tarvittavaa harkintavaltaa Euroopan lainsäätäjälle. Toiseksi

¹³⁶ — Mainittu edellä alaviitteessä 47, 30 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

yhteisön toimenpiteen tarpeellisuutta on perusteltu yksityiskohtaisesti.¹³⁷ Lisäksi direktiivi on linjassa toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisten suuntaviivojen kanssa.¹³⁸ Toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevalla valvonnalla ei ole enää merkitystä, koska olen todennut, että yhteisön lainsäätäjän EY 95 artiklan nojalla toteuttama toimenpide oli välttämätön. Direktiivin osalta viittaa erityisesti seuraaviin kohtiin:

- tämän ratkaisuehdotuksen 130 kohtaan, jossa olen todennut, että toimenpide perustuu jäsenvaltioiden lainsäädännön sellaisiin eroihin, joista saattaa aiheutua kaupan esteitä ja joita on jo olemassa tai joiden uhka on käytännössä huomattavissa;
- 159—163 kohtaan, joissa olen todennut, että kansallinen valmistuskielto ei olisi tehokas eikä se olisi toteutettavissaan.

tuimen oikeuskäytännön mukaan toimea rasittaa harkintavallan väärinkäyttö vain, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella voidaan päätellä, että toimenpide on toteutettu yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.

287. Tämän oikeuskäytännön perusteella päätelen tässä tapauksessa, että nyt käsiteltävän asian kaltaisessa asiassa, jossa on riitautettu yhteisön lainsäädännön oikeudellinen perusta, periaatteelle, jonka mukaan harkintavaltaa ei saa käyttää väärin, ei pidä antaa erillistä merkitystä. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että yhteisön lainsäätaja on käyttänyt asianmukaista oikeudellista perustaa antaessaan direktiivin, se samalla toteaa, että lainsäätaja on käyttänyt harkintavaltaansa asianmukaisesti. Harkintavaltaa ei siis ole käytetty tässä tapauksessa väärin. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin toteaa, että lainsäätaja ei ole käyttänyt asianmukaista oikeudellista perustaa, se kumoaa direktiivin. Silloinkaan ei siis ole tarvetta tutkia sitä, onko lainsäätaja käyttänyt harkintavaltaa väärin.

3. Harkintavallan väärinkäyttö

286. Käsittelen lopuksi harkintavallan väärinkäyttöä, johon kansallinen tuomioistuin on viitannut. Yhteisöjen tuomiois-

VIII Toinen kysymys

A Esitetyt lausumat

288. Kantajien ja Japan Tobaccon sekä Kreikan, Irlannin, Luxemburgin, Alanko-

137 — Ks. myös johdanto-osan perustelukappaleet, erityisesti 33 perustelukappale.

138 — Amsterdamin sopimuksen liitteessä oleva pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta.

maiden ja Ruotsin hallitusten sekä parlamentin, neuvoston ja komission mielestä direktiivin 7 artiklaa sovelletaan ainoastaan Euroopan yhteisön sisällä myytäviin tupakkatuotteisiin. Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Ranskan, Italian ja Suomen hallitukset sitä vastoin katsovat, että 7 artikla koskee myös yhteisössä valmistettuja mutta kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettuja tupakkatuotteita.

289. Pääasialliset perustelut, joita ensin mainitut ovat esittäneet suppean tulkinnan tueksi, ovat seuraavat:

- 7 artiklan sanamuodosta ei ilmene, että sillä olisi tarkoitettu olevan yhteisön alueen rajat ylittäviä vaikutuksia, joten siihen sisältyvällä kiellollakaan ei voi olla tällaisia vaikutuksia. Neuvosto myöntää tältä osin kuitenkin, että 7 artiklassa ei rajoiteta nimenomaisesti kiellon alueellista soveltamisalaa.
- Kiellon laajentaminen vientiin tarkoitettuihin tupakkatuotteisiin ei ole sellainen toimenpide, jolla voitaisiin estää sisämarkkinoita koskevien säännösten heikentäminen.
- 7 artiklaa ei voida tarkastella 5 artiklasta erillään, koska sen tarkoi-

tuksena on estää se, että 5 artiklassa säädetty merkintöjä koskevat säännöt menettäisivät merkityksensä. Tämä merkitsee sitä, että 7 artiklan alueellinen soveltamisala on sama kuin 5 artiklan. Kun otetaan huomioon 5 artiklaan sisältyvä kielivaatimus, sitä voidaan soveltaa vain sisämarkkinoilla oleviin tupakkatuotteisiin.

290. Pääasialliset perustelut, joita jälkimmäiset osapuolet ovat esittäneet laajan tulkinnan tueksi, ovat seuraavat:

- 7 artiklan sanamuodosta, jonka mukaan tiettyjen nimitysten käyttäminen tupakkatuotteiden pakkauksessa on kiellettyä, ei ilmene, että tätä sääntöä sovellettaisiin yksinomaan sisämarkkinoille tarkoitettuihin savukkeisiin.
- 7 artiklan soveltaminen vientiin on perusteltua, koska laittoman kaupan vaara on todellinen.
- 7 artikla on 3 ja 5 artiklalle välttämättömä täydentävä säännös. Ilman sitä 3 ja 5 artikla menettäisivät merkityksensä. Tästä syystä 7 artiklan soveltamisala on sama kuin 3 ja 5 artiklan.

— EY 152 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Tämä velvoite koskee myös yhteistä kauppapolitiikkaa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mielestä tämä merkitsee sitä, että mikäli lain-sääätäjä olisi halunnut jättää kolmansiin maihin suuntautuvan viennin 7 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, tämä olisi pitänyt nimenomaisesti täsmentää kyseisessä artiklassa.

voitteen lisäksi. Kyseessä ovat 3 artiklan mukaiset koostumusta koskevat velvoitteet ja 5 artiklan mukaiset merkintöjä koskevat velvoitteet. Direktiivin 3 artikla koskee myös vientiin tarkoitettuja tuotteita, ja tästä säädetään nimenomaisesti. Sitä vastoin 5 artiklassa ei mainita mitään soveltamisalasta. Kun tätä artiklaa luetaan tarkasti, ilmenee kuitenkin, että se ei voi koskea myös kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettuja tuotteita. Varoitukset, joita sen mukaan on merkittävä savukepakkauksiin, on näet laadittava jäsenvaltion virallisella kielellä. Tällaisella kielivaatimuksella, joka muodostaa 5 artiklassa säädetyn veloitteen olennaisen osan, ei olisi mieltä, mikäli se koskisi myös kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettuja tuotteita.

B Arviointi

291. Vaikuttaa ensi arviolta, että direktiivin sanamuoto ei anna vastausta siihen, sovelletaanko 7 artiklaa myös kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin tarkoitettuihin savukkeisiin. Sanamuoto ei ole yksiselitteinen, minkä osoittaa sekin, että sekä ne, jotka väittävät 7 artiklalla olevan rajat ylittäviä vaikutuksia, että ne, jotka väittävät päinvastaista, vetoavat direktiivin sanamuotoon. Kun tilanne on tällainen, yhteisöjen tuomioistuimilla on käytettävissään erilaisia tulkintamenetelmiä.

292. Systemaattinen menetelmä on mielestäni hyödyllisin. Se voi kohdistua kahteen tärkeimpään veloitteeseen, joita direktiivissä asetetaan 7 artiklan mukaisen vel-

293. Kuten 5 artiklassa mutta toisin kuin 3 artiklassa myöskään 7 artiklassa ei mainita soveltamisalaa, joten on jo tästä syystä suositeltavaa tulkita sitä samalla tavoin kuin 5 artiklaa. Tämän lisäksi 7 artikla on sisällöllisesti lähempänä 5 artiklaa kuin 3 artiklaa. Direktiivin 7 artikla koskee näet tupakkatuotteiden merkintöjä eikä niiden koostumusta. Se, että 5 ja 7 artikla liittyvät sisällöltään läheisesti toisiinsa, on mielestäni vieläkin tärkeämpää. Kuten Belgian hallituskin on istunnossa todennut, 5 ja 7 artiklaa voidaan pitää toisiaan täydentävinä säännöksinä. Direktiivin 5 artiklan mukaan pakkauksessa on annettava muun muassa tervan määrää koskevia objektiivisia tietoja ja 7 artiklassa kielletään sel-

laiset vaikutelmia luovat merkinnät, jotka saattavat heikentää sitä arvoa, jonka kuluttaja antaa 5 artiklan nojalla painetuille objektiivisille merkinnöille. Minäkin siis katson, että 5 artiklan vaikutukset saatettaisiin tehdä tyhjiksi, mikäli tätä säännöstä ei täydennettäisi 7 artiklalla.

yhteisön lainsäädännön johtava periaate, joka ei kuitenkaan ole yhteisön oikeuden tulkinnan lähde, mikäli lainsäätäjä ei ole tästä säätänyt. Kuten päätelmästäni seuraa ja vastoin 290 kohdan neljännessä luetelmakohdassa esitettyä kantaa, direktiivi ei myöskään koske yhteistä kauppapolitiikkaa.

294. Kaiken kaikkiaan direktiivin systemaattisen tulkinnan perusteella voidaan tehdä se päätelmä, että 7 artiklaa ei sovelleta vientisavukkeisiin.

295. Teleologinenkaan tulkintamenetelmä ei johda eri tulokseen. Ensinnäkin 7 artiklassa asetetaan tietyille markkinaosapuolille hyvin laaja velvoite. Tällaisessa tapauksessa ei ole tuomioistuimen tehtävänä tulkita jo itsessään moniselitteisen säännöksen soveltamisalaa mahdollisimman laajasti. Jokaisen markkinaosapuolten vapaudelle asetetun rajoituksen on perustuttava lainsäätäjän nimenomaiseen valintaan.

296. EY 152 artiklan 1 kohtaa ei voida soveltaa tässä yhteydessä. Siihen sisältyy

297. Kolmas tulkintamenetelmä, jota voidaan käyttää, on direktiivin 7 artiklan luonteen ja sisällön tarkastelu. Myös sen perusteella on tehtävä se päätelmä, että kyseistä artiklaa ei sovelleta tupakkatuotteisiin, jotka on tarkoitettu vietäviksi Euroopan unionin ulkopuolelle. Direktiivin 7 artikla koskee savukkeiden kuvausta eli niiden merkintöjä. Savukkeiden merkinnät vaihtelevat määränpäämaan mukaan muun muassa niiden varoitusten osalta, joita pakkauksiin on painettava 3 artiklan nojalla. Koska savukkeiden merkinnät jo lähtökohtaisesti vaihtelevat niiden määränpäämaan mukaan, toisin kuin savukkeiden koostumus, ei ole mielestäni mitään syytä antaa 7 artiklalle sellaista tulkintaa, jossa tätä eroa ei otettaisi huomioon. Laittoman kaupan vaaraan perustuvien väitteiden osalta minäkin uskon, että 7 artiklaan sisältyvän kiellon laajentaminen vientiin tarkoitettuihin tupakkatuotteisiin ei ole omiaan varmistamaan sitä, että sisämarkkinoiden säännöksiä ei heikennetä. Kuten olen jo todennut, savukkeiden merkinnät vaihtelevat jo lähtökohtaisesti määränpäämaan mukaan.

IX Ratkaisuehdotus

298. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi High Court of Justicen (Administrative Court) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 5 päivänä kesäkuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/37/EY on pätevä.
- 2) Direktiivin 2001/37/EY 7 artiklaa ei sovelleta sellaisiin tupakkatuotteisiin, joita ei markkinoida Euroopan yhteisössä.