Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 14. oktoobril 2021 [1]

Kohtuasi C-452/20

PJ

versus

Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana, Ministero dell'Economia e delle Finanze

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Õigusaktide ühtlustamine – Tubaka- ja seonduvate toodete tootmine, esitlemine ja müük – Koostöö ja kontroll jõustamise üle – Karistuste süsteem – Tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused – Tubakatoodete müüjate kohustus tagada, et ostja oleks jõudnud riigisisestes õigusnormides tubakatoodete ostmiseks ette nähtud ikka – Tegevusloa peatamine 15 päevaks

I. Sissejuhatus

1. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma eelotsusetaotluses Euroopa Kohtult selgitusi, mis võimaldaksid tal hinnata, kas karistuste süsteem, mida kohaldatakse juhul, kui on rikutud alaealistele tubakatoodete müügi keeldu, on kooskõlas liidu õigusega ja täpsemalt proportsionaalsuse põhimõttega. Esmapilgul näib, et see taotlus on igas mõttes paigutuv klassikaliste, liidu õiguse tõlgendamist käsitlevate kohtuasjade hulka.

2. Siiski tuleb märkida, et käesoleval juhul esineb erisus, mis seondub sellega, kust pärineb see keeld, mille rikkumise eest põhikohtuasjas vaidlustatud süsteemi järgi karistatakse.

3. Nimelt, kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult direktiivi 2014/40/EL [2] kohta, ei ole käesolevas asjas kõne all olev liikmesriikide kohustus võtta meetmeid, et takistada tubakatoodete müümist alaealistele, kehtestatud mitte selles direktiivis, vaid rahvusvahelises lepingus, millega liikmesriigid ja liit on ühinenud.

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (ELT 2014, L 127, lk 1).

4. Järelikult on käesolevas eelotsusetaotluses tõstatatud eelotsuse küsimus, kas ja vajadusel millisel alusel piirab proportsionaalsuse põhimõte liikmesriikide kaalutlusruumi, mis neil on seoses põhikohtuasjas käsitletava karistuste süsteemiga.

II. Õiguslik raamistik

A. Tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon

5. Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon, mis allkirjastati Genfis 21. mail 2003 (edaspidi „WHO raamkonventsioon"), kiideti liidu nimel heaks otsusega 2004/513/EÜ[3].

6. WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõigetes 1 ja 6 on sätestatud:

„1. Konventsiooniosaline võtab tõhusaid haldusmeetmeid või rakendab seadusandlikke, täidesaatvaid või muid abinõusid asjakohasel valitsustasandil, et keelata tubakatoodete müük noorematele isikutele kui on ette nähtud konventsiooniosalise seadusega, või isikutele, kes on nooremad kui kaheksateist aastat. Need meetmed võivad sisaldada:

a) nõuet, et tubakatoodete müüjad paigaldaks oma müügikohta selge ja väljapaistva sildi alaealistele tubakamüügi keelu kohta ning et müüjad kahtluse korral nõuaks tubakatoodete ostjalt tõendit täisikka jõudmise kohta;

b) tubakamüügi keeldu müügiviisi puhul, kui tubakas on vahetult kättesaadav, näiteks poeriiulil;

c) keeldu toota ja müüa tubakatootekujulisi maiustusi, suupisteid, mänguasju või muid alaealistele meelepäraseid esemeid;

d) garantiid, et konventsiooniosalise jurisdiktsiooni all olevad tubakamüügiautomaadid ei ole alaealistele kättesaadavad ega soodusta tubakatoodete müüki alaealistele.

[…]

6. Konventsiooniosaline võtab tõhusaid haldusmeetmeid või rakendab seadusandlikke, täidesaatvaid või muid abinõusid, nagu trahvid müüjatele ja levitajatele, et tagada käesoleva artikli lõigetes 1–5 nimetatud kohustuste täitmine."

B. Direktiiv 2014/40

7. Direktiivi 2014/40 põhjendustes 7, 8, 21 ja 60 on märgitud:

„(7) Liidu tasandi seadusandlikud meetmed on vajalikud ka selleks, et rakendada Maailma Terviseorganisatsiooni 2003. aasta mai tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni (edaspidi „WHO raamkonventsioon"), mille sätted on liidule ja selle liikmesriikidele siduvad. Eelkõige on olulised WHO raamkonventsiooni sätted, mis

[3] Nõukogu 2. juuni 2004. aasta otsus Maailma Tervishoiuorganisatsiooni tubakatoodete tarbimise piiramist käsitleva raamkonventsiooni sõlmimise kohta (ELT 2004, L 213, lk 8).

käsitlevad tubakatoodete koostise reguleerimist, tubakatoodete koostise avalikustamise reguleerimist, tubakatoodete pakendamist ja märgistamist, reklaami ja ebaseaduslikku tubakatoodete äri. WHO raamkonventsiooni osalised, sealhulgas liit ja selle liikmesriigid, võtsid mitmel konverentsil ühehäälselt vastu rakendussuunised WHO raamkonventsiooni sätete rakendamiseks.

(8) Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping") artikli 114 lõike 3 kohaselt tuleks õigusakti eelnõu aluseks võtta tervisekaitse kõrge tase, võttes eelkõige arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi. Tubakatooted ei ole tavapärased kaubad ja võttes arvesse tubaka eriti kahjulikku mõju inimtervisele, tuleks tervisekaitsele pöörata väga suurt tähelepanu, et vähendada suitsetamise levikut eelkõige noorte hulgas.

[…]

(21) Kooskõlas käesoleva direktiivi eesmärgiga hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks tervisekaitse kõrge taseme eeskätt noorte jaoks ning kooskõlas nõukogu soovitusega 2003/54/EÜ,[4] peaks liikmesriike julgustama vältima selliste toodete müüki lastele ja noorukitele, võttes vastu asjakohased meetmed, millega kehtestatakse ja jõustatakse vanusepiirangud.

[…]

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

8. Selle direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

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

a) tubakatoodete koostisosi ja neist eralduvaid aineid ning asjaomaseid teatamiskohustusi, sealhulgas sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalset kogust;

b) tubakatoodete märgistamise ja pakendamise, sealhulgas tarbijapakenditele ja igale välispakendile kantavate terviseohu hoiatuste, aga ka tubakatoodetele kohaldatavate jälgitavustunnuste ja turvaelementide teatavaid aspekte, et tagada kooskõla käesoleva direktiiviga;

c) keeldu viia turule suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakat;

d) tubakatoodete piiriülest kaugmüüki;

e) uudsetest tubakatoodetest teatamise kohustust;

[4] Nõukogu 2. detsembri 2002. aasta soovitus suitsetamise ennetamise ja tubakatoodete tarbimise piiramise kohta (EÜT 2003, L 22, lk 31).

f) teatavate tubakatoodetega seonduvate toodete, nimelt elektrooniliste sigarettide ja täitepakendite ning taimsete suitsetatavate toodete turuleviimist ja märgistamist,

et hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks, ja täita Maailma Terviseorganisatsiooni tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni („WHO raamkonventsioon") kohaseid liidu kohustusi."

9. Direktiivi artikli 23 lõikes 3 on ette nähtud:

„Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende karistuste täitmine. Need karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Kõik tahtlike rikkumiste suhtes kohaldada võidavad rahalised halduskaristused võivad olla sellised, mis kõrvaldavad rikkumisega taotletud majandusliku eelise."

C. Itaalia õigus

10. Kuninga 24. detsembri 1934. aasta dekreedi nr 2316 – Ema ja lapse tervishoidu ja kaitset reguleerivate seaduste konsolideeritud tekst (regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia)[5] artikli 25 teises lõigus, mis on asendatud direktiivi 2014/40 ülevõtmist käsitleva 12. jaanuari 2016. aasta seadusandliku dekreedi nr 6 (decreto legislativo n. 6 Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE)[6] artikli 24 lõikega 3 (edaspidi „vaidlusalune riigisisene säte"), on sätestatud:

„Igaüks, kes müüb tubakatooteid, elektroonilisi sigarette või nende täitekapsleid, mis sisaldavad nikotiini, või uue põlvkonna tubakatooteid, peab ostjalt ostu ajal nõudma isikut tõendavat dokumenti, välja arvatud juhul, kui on ilmselge, et ostja on täisealine.

Igaühte, kes müüb nooremale kui kaheksateistaastasele isikule tubakatooteid, elektroonilisi sigarette või nende täitekapsleid, mis sisaldavad nikotiini, või uue põlvkonna tubakatooteid või varustab teda nendega, karistatakse rahalise halduskaristusega 500–3000 eurot ja tegevusloa peatamisega 15 päevaks. Korduva rikkumise korral kohaldatakse isikule rahalist halduskaristust 1000–8000 eurot ja tema tegevusluba tunnistatakse kehtetuks."

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

11. Põhikohtuasja kaebajal on baari-tubakapoe tegevusluba, mis lubab tal müüa tubakatooteid, mille suhtes kehtib Itaalias riigimonopol.

12. Tolliamet tuvastas 2016. aasta veebruaris toimunud kontrolli käigus, et põhikohtuasja kaebaja oli müünud sigarette alaealisele.

[5] *GURI*, nr 47, 25.02.1935, lk 811.

[6] *GURI*, nr 13, 18.01.2016, lk 102.

13. Tolliamet määras põhikohtuasja kaebajale vaidlusaluse riigisisese sätte alusel 1000 euro suuruse trahvi ja halduslikuliisakaristuse, mis seisnes baari-tubakapoe tegevusloa peatamises 15 päevaks.

14. Põhikohtuasja kaebaja tasus vastu vaidlemata talle määratud trahvi. Seevastu vaidlustas ta Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana's (Toscana maakonna halduskohus, Itaalia) halduslikuliisakaristuse, millega peatati tema baari-tubakapoe tegevusluba.

15. Põhikohtuasja kaebaja väitis eelkõige, et tema tegevusloa peatamine oli ülemäärane ja ebaproportsionaalne, kuna see karistus määrati talle esimest korda toime pandud ühekordse rikkumise eest.

16. Ta leidis, et vaidlustatud riigisisene säte on vastuolus direktiiviga 2014/40 ja palus seetõttu Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscanal (Toscana maakonna halduskohus, Itaalia) esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus.

17. See kohus jättis oma 27. novembri 2018. aasta otsusega põhikohtuasja kaebaja kaebuse rahuldamata, leides, et direktiivi 2014/40 põhjenduse 8 ja artikli 23 lõike 3 tõlgendus ei võimalda asuda seisukohale, et riigisisesed õigusnormid on vastuolus liidu õigusega.

18. Põhikohtuasja kaebaja esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Ta väitis uuesti, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid on vastuolus direktiiviga 2014/40. Täpsemalt väitis ta, et need õigusnormid annavad esimuse ettevaatuspõhimõttele, et kaitsta alaealise õigust tervisele, rikkudes nii proportsionaalsuse põhimõtet.

19. Põhikohtuasja kaebaja sõnul nägi Itaalia seadusandja ette sanktsioonid, mis lähevad kaugemale tubakatoodete alaealistele müümisest saadud majandusliku eelise pelgast kõrvaldamisest. Nende sanktsioonide eesmärk on tema väitel tagada inimeste tervise kaitse võimalikult kõrge tase kaubandusettevõtjate majanduslike huvide arvelt. Seda tehes muutis Itaalia seadusandja tasakaalu liidu õigusega tagatud erinevate põhiõiguste vahel.

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab selle kohta, et direktiivi 2014/40 põhjendused 8 ja 21 ning artikli 1 viimane lõik seavad inimeste tervise kaitse, eelkõige noorte tervise kaitse, kõrgemale ettevõtjate õigusest tegeleda ettevõtlusega.

21. Selle kohtu sõnul tuleb põhikohtuasjas kõne all olevate karistuste proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtta esimust, mille direktiiv 2014/40 annab noorte tervise kaitsele. Asjaomane esimus võimaldab proportsionaalsuse põhimõtet konkretiseerida ja piiritleda.

22. Ta leiab ka, et kui kaaluda ühelt poolt huvi kaitsta noorte tervist ja teiselt poolt ettevõtjate õigust tegeleda majandustegevusega, mis seisneb tubakatoodete müügis, siis direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikega 3 jäetakse ülesanne määrata kindlaks karistuste süsteem, mille eesmärk on keelata alaealistel tubaka tarbimine, liikmesriikidele. Selle sättega nõutakse üksnes, et need karistused oleksid tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Lisaks, kuigi see säte näeb ette, et määratud rahalised karistused võivad olla sellised, mis kõrvaldavad rikkumisega taotletud majandusliku eelise, ei välistanud liidu seadusandja võimalust määrata muid halduskaristusi peale rahaliste karistuste. Seega tuleb asuda seisukohale, et direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 3 on sätestatud mitteammendavalt võimalus kõrvaldada rahaliste karistustega tubakatoodete müügist saadud majanduslik eelis.

23. Sellega seoses leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nähes ette ettevõtjatel tubakatooteid müüa võimaldava tegevusloa peatamise, seadis Itaalia seadusandja vastavalt direktiivi 2014/40 nõuetele inimeste tervise kaitse kõrgemale ettevõtjate õigusest müüa tubakatooteid. Ta rõhutab, et võttes arvesse noorte tervise kaitse esimust ja vajadust, et sanktsioonid oleksid hoiatavad selle kaitse tõhususe tagamiseks, on ettevõtjate rahaline kahju põhjendatud ja mõistlik ning põhikohtuasjas kõne all olev karistus on hoiatav ja tõhus.

24. Mis puudutab tegevusloa peatamise võimalikku kestust, siis märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Itaalia õiguse kohaselt võib teatavatel tingimustel selle peatamise maksimaalset kestust pikendada kuue kuuni.

25. Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 5. augusti 2020. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 23. septembril 2020, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [kuninga 24. detsembri 1934. aasta dekreedi nr 2316/1934] artikli 25 teine lõik, mis on asendatud [vaidlusaluse riigisisese sättega] rikub osas, milles see näeb ette, et „[i]gaühte, kes müüb nooremale kui kaheksateistaastasele isikule tubakatooteid või elektroonilisi sigarette või nende täitekapsleid, mis sisaldavad nikotiini, või uue põlvkonna tubakatooteid või varustab teda nendega, karistatakse rahalise halduskaristusega 500–3000 eurot ja tegevusloa peatamisega 15 päevaks“, liidu õiguse proportsionaalsuse põhimõtet ja ettevaatuspõhimõtet, mis tulenevad ELL artiklist 5, [direktiivi 2014/40] artikli 23 lõikest 3 ja [sama direktiivi] põhjendustest 21 ja 60, kuna sellega antakse esimus ettevaatuspõhimõttele, ilma et selle toimet leevendataks proportsionaalsuse põhimõttega, ja piiratakse seetõttu ebaproportsionaalselt ettevõtjate huve tervise kaitse õiguse hüvanguks, jättes sel viisil tagamata õige tasakaalu erinevate põhiõiguste vahel, seda enam, et tegemist on karistusega, mis [selle direktiivi] põhjendust 8 rikkudes ei aita tõhusalt saavutada eesmärki vähendada suitsetamise levikut noorte hulgas?“

26. Oma seisukohad esitasid põhikohtuasja kaebaja, Itaalia ja Ungari valitsus ning Euroopa Komisjon. Kohtuistungit ei peetud.

IV. Analüüs

27. Oma ainsa küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELL artiklis 5 sätestatud ja direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 3 täpsustatud proportsionaalsuse põhimõttega ja ettevaatuspõhimõttega on vastuolus riigisisene õigusnorm, mis sätestab, et juhul, kui keeldu müüa tubakatooteid alaealistele rikutakse esimest korda, siis – lisaks rahalise halduskaristuse määramisele – peatatakse seda keeldu rikkunud ettevõtja tegevusluba, mis võimaldab tal asjaomaseid tooteid müüa, 15 päevaks.

28. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt kontrollida, kas need kaks põhimõtet, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab, on põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatavad. Nagu nähtub poolte kirjalikest seisukohtadest, ei ole nende põhimõtete kohaldatavus käesolevas asjas käsitletavale olukorrale ilmselge.

A. Proportsionaalsuse põhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte kohaldatavus

1. Proportsionaalsuse põhimõte

29. Paludes Euroopa Kohtul selgitada proportsionaalsuse põhimõtet, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et see põhimõte on sätestatud ELL artiklis 5 ja direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 3.

30. Seetõttu tuleb kõigepealt analüüsida, kas ELL artikkel 5 ja direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 kui säte, mis täpsustab proportsionaalsuse põhimõtet, on kohaldatavad sellisele olukorrale, nagu on kõne all põhikohtuasjas. Kui see nii ei ole, tuleb teiseks kontrollida, kas vaidlusaluse riigisisese sättega rakendatakse liidu õigust. Nimelt on proportsionaalsuse põhimõte üks liidu õiguse üldpõhimõtteid, mida tuleb järgida liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates riigisisestes õigusnormides ja liidu õiguse rakendamisel[7]; lisaks kohaldatakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat (edaspidi „harta"), mis samuti käsitleb seda põhimõtet, üksnes liidu õiguse rakendamisel.

a) ELL artikli 5 kohaldatavus

31. Mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtet, siis see on ette nähtud ELL artikli 5 lõikes 4. Selle sätte esimese lõigu kohaselt ei või liidu meetme sisu ega vorm kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Selle sätte teine lõik puudutab liidu institutsioone ja paneb neile oma ülesannete täitmisel kohustuse järgida proportsionaalsuse põhimõtet. Niisiis käsitleb ELL artikli 5 lõige 4 liidu institutsioonide tegevust.

32. Käesoleval juhul vaidlustab põhikohtuasja kaebaja riigisisese õigusnormi, mis sisaldub kuninga dekreedis, mille Itaalia seadusandja on vastu võtnud, ja mis näeb ette riikliku tolliameti määratavad sanktsioonid. Põhikohtuasjas kõne all olev olukord ei puuduta seega liidu institutsioonide tegevust ja järelikult ei ole ELL artikli 5 lõige 4 käesoleval juhul kohaldatav[8].

33. Seega ei ole vaja esimesele eelotsuse küsimusele vastata osas, milles see puudutab ELL artikli 5 lõike 4 tõlgendamist.

b) Direktiivi 2014/40 artikli 23 lõike 3 kohaldatavus

1) Probleemiasetus

34. Direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 näeb ette, et liikmesriigid määravad kindlaks eeskirjad sanktsioonide kohta, mida rakendatakse direktiivi alusel vastu võetud riigisiseste õigusnormide rikkumise korral.

35. Direktiiv 2014/40 ei pane aga liikmesriikidele kohustust võtta meetmeid, et takistada tubakatoodete müüki alla 18-aastastele alaealistele. See direktiiv ei näe tubakatoodete müüjatele ette mingit üldist kohustust tagada, et ostjad oleksid jõudnud riigisisestes õigusnormides nende toodete ostmiseks ette nähtud ikka.

7 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 40).

8 Vt selle kohta 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, punktid 33 ja 35) ja 13. veebruari 2020. aasta kohtumäärus MAK TURS (C-376/19, ei avaldata, EU:C:2020:99, punktid 18 ja 19).

36. Sellise kohustuse puudumine direktiivis 2014/40 on seotud selle direktiiviga läbi viidud ühtlustamise ulatusega. Nagu Euroopa Kohus on märkinud, tuleneb asjaomase direktiivi üldisest ülesehitusest, et sellega ei ole eelkõige tubaka- ja seonduvate toodete müüki ammendavalt ühtlustatud[9]. Direktiivi põhjenduses 48 on täpsustatud, et see ei ühtlusta eeskirju siseriikliku müügikorra või reklaami kohta ega kehtesta elektrooniliste sigarettide või täitepakendite puhul vanusepiirangut. Selles põhjenduses on samuti märgitud, et liikmesriigid võivad selliseid küsimusi oma jurisdiktsiooni piires vabalt reguleerida ja neid julgustatakse seda tegema.

37. Kuigi direktiivis 2014/40 ei ole sätestatud kohustust võtta meetmeid, et takistada tubakatoodete müümist alaealistele, lasub liikmesriikidel siiski selline kohustus. See kohustus esineb nimelt WHO raamkonventsioonis, mis on segatüüpi leping, mille on sõlminud, allkirjastanud ja ratifitseerinud kõik liikmesriigid ja mille liit ise on heaks kiitnud[10]. WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõikes 1 pannakse kõikidele selle raamkonventsiooni osalistele kohustus võtta vastu ja rakendada meetmeid, et keelata tubakatoodete müük noorematele isikutele kui on ette nähtud konventsiooniosalise seadusega või isikutele, kes on nooremad kui kaheksateist aastat.

38. Selleks et direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 oleks põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatav, tuleks asuda seisukohale, et kui liidu liikmesriik kehtestab alaealistele tubakatoodete müügi keelu, mis on ette nähtud WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõikes 1, siis tuleneb see keeld siseriiklikust õigusnormist, mis on vastu võetud „[selle] direktiivi alusel".

2) Poolte seisukohad

39. Põhikohtuasja kaebaja, Itaalia valitsus ja komisjon on seisukohal, et direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 on põhikohtuasjas kõne all oleva olukorra suhtes kohaldatav.

40. Põhikohtuasja kaebaja sõnul piirdub liidu õigus sellega, et paneb liikmesriikidele kohustuse kehtestada tubaka tarbimist puudutavad vanusepiirangud ja tagada nende järgimine. Selle väite toetuseks viitab ta eelkõige direktiivi 2014/40 artiklile 1 ja põhjendusele 21.

41. Seevastu Itaalia valitsus väidab direktiivi 2014/40 põhjendusele 48 viidates, et direktiiv ei reguleeri tubaka müüki alaealistele. Siiski ei näi, et selle valitsuse jaoks takistaks asjaomase direktiiviga läbi viidud ühtlustamise ulatus liikmesriigi õigusnormi, millega määratakse kindlaks kohaldatav sanktsioon, analüüsimist nimetatud direktiivi artikli 23 lõiget 3 arvestades. Nimelt tugineb see valitsus eelotsuse küsimusele antava vastuse ettepanekus nii viimati nimetatud sättele kui ka ELL artiklile 5.

42. Komisjon märgib omalt poolt üheselt, et asjaolu, et direktiivis 2014/40 puuduvad alaealistele tubakatoodete müümise keeldu käsitlevad ühtlustamismeetmed, ei takista kontrollimast, kas selle direktiivi artikli 23 lõiget 3 on järgitud, ning seda mitte ainult osas, mis puudutab meetmeid, mis on nähtud ette karistamaks selles direktiivis ette nähtud konkreetsete kohustuste rikkumise eest, vaid kõikide muude meetmete osas, mille liikmesriigid on selle direktiivi eesmärkide saavutamiseks ja liidu õiguse kohaldamiseks võtnud. Komisjon toonitab sellega seoses, et direktiiv 2014/40 viitab otseselt WHO raamkonventsioonile[11], mille artiklis 16 kohustatakse

9 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Philip Morris Brands jt (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 77).

10 Vt direktiivi 2014/40 põhjenduse 7 esimene lause. WHO raamkonventsiooni liigitamise kohta segalepinguks vt ka M. Klamert, „Public Health Policy", Koffman, H.C.H., Rowe, G.C., Türk, A.H. (toim), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, lk 422.

11 Vt direktiivi 2014/40 põhjendus 7.

võtma tõhusaid meetmeid, et keelata tubakatoodete müük alaealistele. Seega on tema väitel olemas funktsionaalne seos direktiivi 2014/40 artikli 23 lõike 3, milles on määratletud põhimõtted, mida peavad järgima liikmesriikide poolt selle direktiivi eesmärkide saavutamiseks kehtestatud karistused, ja karistuste vahel, mis on ette nähtud asjaomastes riigisisestes õigusnormides alaealistele tubakatoodete müümise keelu rikkumise eest.

3) Hinnang

43. On küll tõsi, et vaidlustatud riigisisene õigusnorm, millega määratakse kindlaks karistus teise riigisisese õigusnormi rikkumise eest, millega keelatakse tubakatoodete müük alaealistele, sisaldub Itaalia õigusaktis, mille pealkirjas on märgitud, et see käsitleb direktiivi 2014/40 ülevõtmist. Sellega seoses tuleb ka märkida, et kõnealuse direktiivi artikli 29 lõikes 2 on nõutud, et kui liikmesriigid võtavad vastu ülevõtmissätted, peavad need sisaldama viidet asjaomasele direktiivile. See võib esmapilgul jätta mulje, et alaealistele tubakatoodete müümise keeld tuleneb direktiivi 2014/40 alusel vastu võetud riigisisesest õigusnormist, mistõttu tuleks selle direktiivi artikli 23 lõiget 3 kohaldada ka asjaomase karistuse suhtes.

44. Siiski tuleb märkida esiteks, et direktiivi 2014/40 artiklis 29 eristatakse riigisiseseid õigusnorme, mille liikmesriik on kehtestanud selle direktiivi järgimiseks [12], ja õigusnorme, mis on vastu võetud selle direktiiviga reguleeritavas valdkonnas [13]. Direktiiviga 2014/40 läbi viidud ühtlustamine ei hõlma kõiki selle direktiiviga reguleeritava valdkonna aspekte.

45. Teiseks ei hõlma direktiiviga 2014/40 läbi viidud ühtlustamine käesolevas kontekstis kohustust võtta meetmeid selleks, et takistada tubakatoodete müüki alaealistele.

46. Soovituse 2003/54 põhjenduses 20 on küll märgitud, et on oluline tagada soovituses sisalduvate meetmete kooskõla tulevase WHO raamkonventsiooni aspektidega. Vastavalt sellele märkusele kutsuti soovituse 2003/54 punktis 1 liikmesriike üles võtma meetmeid, et takistada tubakatoodete müümist lastele ja noorukitele.

47. Seejärel, direktiivi 2014/40 põhjenduses 7 on viidatud, et see tuleneb õigusaktist, millega liidu tasandil kohaldati WHO raamkonventsiooni.

48. Peale selle on direktiivi 2014/40 põhjenduses 21 soovitus 2003/54 tõstetud samale tasemele kui selle direktiivi eesmärk, nimelt hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks tervisekaitse kõrge taseme eeskätt noorte jaoks. Lisaks on seal sätestatud, et liikmesriike tuleks julgustada vältima selliste toodete müüki lastele ja noorukitele, võttes vastu asjakohased meetmed, millega kehtestatakse ja jõustatakse vanusepiirangud.

49. Samuti on direktiivi 2014/40 põhjenduses 48 kinnitatud, et see ei ühtlusta eeskirju siseriikliku müügikorra või reklaami kohta ega kehtesta elektrooniliste sigarettide või täitepakendite puhul vanusepiirangut. Selles põhjenduses on samuti märgitud, et liikmesriigid võivad selliseid küsimusi oma jurisdiktsiooni piires vabalt reguleerida ja neid julgustatakse seda tegema. Sealjuures ei ole selles mingil viisil märgitud, et liikmesriikide tegutsemisruumi oleks direktiiviga 2014/40 piiratud.

[12] Vt direktiivi 2014/40 artikli 29 lõiked 1 ja 2.

[13] Vt direktiivi 2014/40 artikli 29 lõige 3, mis näeb ette, et liikmesriigid edastavad komisjonile selle direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastu võetud põhiliste siseriiklike õigusnormide teksti.

50. Lõpuks on direktiivi 2014/40 artiklis 1 sama suunda järgides selgitatud, et direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikide õigusnorme, et hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks, ja täita WHO raamkonventsiooni kohaseid liidu kohustusi.

51. Siiski ei kajastu direktiivi 2014/40 põhjendustes 21 ja 48 liikmesriikidele suunatud üleskutse üheski direktiivi sättes, millega oleks kehtestatud niisugune kohustus, nagu on sätestatud WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõikes 1[14]. Seega puudub üldine kohustus võtta meetmeid, et takistada tubakatoodete müümist alaealistele. Direktiiviga 2014/40 ühtlustatud küsimuste analüüsimisel on selge, et ainus valdkond, mis sarnaneb WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõikes 1 sätestatule, on see, millele on viidatud selle direktiivi artikli 1 punktis d ja artiklis 18 ning mis puudutab tubakatoodete piiriülest kaugmüüki. Selle direktiivi artikli 18 lõike 4 kohaselt peab piiriülese kaugmüügiga tegeleval jaemüügiettevõttel olema vanusekontrolli mehhanism, millega kontrollida müügi ajal, et ostu sooritav tarbija vastab sihtliikmesriigi siseriikliku õigusega ette nähtud miinimumvanusele.

52. Lisaks, kuigi direktiivi 2014/40 artikkel 18 reguleerib valdkonda, mis sarnaneb WHO raamkonventsiooni artiklis 16 sätestatule, näib selle *ratio legis* olevat täiesti erinev. Teataval määral võib see erinevus selgitada liidu seadusandja poolt selle direktiiviga läbi viidud ühtlustamise ulatust, mis ei puuduta WHO raamkonventsioonis käsitletud valdkonda. Nimelt, mis puudutab tubakatoodete piiriülest kaugmüüki, millele viidatakse direktiivi 2014/40 artiklis 18, siis väitis komisjon ettevalmistavate tööde käigus, et ühel liikmesriigil oli peaaegu võimatu reguleerida tubakatoodete internetimüüki, eelkõige kehtestada tubakatoodete ostmise õiguse vanuse alampiiri, kui teistes liikmesriikides sellist müüki ei reguleerita[15]. Seevastu on õigusteooria kohaselt WHO raamkonventsiooni artiklis 16 ette nähtud meetmed peamiselt riigisisesed ega õigusta selgelt rahvusvahelise lepingu olemasolu[16]. Võiks väita, et seda enam ei õigusta need meetmed ka liidu seadusandja sekkumist.

53. Kolmandaks, kuigi direktiiv 2014/40 ei sisalda sätet, mis võtaks üle WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõike 1, sisaldab see raamkonventsioon aga direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikega 3 analoogset sätet, nimelt selle artikli 16 lõiget 6. Viimati nimetatud säte on direktiivi 2014/40 sättest lühem. Sellest tuleneb, et sanktsioonid, mis kehtestatakse lastele ja noortele tubakatoodete müügi vältimise kohustuse täitmiseks, peavad olema „tõhusad".

54. Liikmesriigid ühinesid WHO raamkonventsiooniga ammu enne direktiivi 2014/40 ülevõtmise kuupäeva. Enne seda kuupäeva tuli karistused, mida kohaldatakse selliste riigisiseste õigusnormide rikkumiste eest, mis reguleerivad alaealistele tubakatoodete müümise keeldu, määrata kindlaks selle raamkonventsiooni artikli 16 lõike 6 alusel. Nii on see ka pärast direktiivi 2014/40 ülevõtmist.

55. Neljandaks, kuna WHO raamkonventsiooni sätted on siduvad mitte ainult liikmesriikidele, vaid ka liidule, on see konventsioon segatüüpi leping: need sätted on liidu õiguse lahutamatu osa. On ilmne, et käesoleval juhul on tegemist sätetega, mis käsitlevad aspekte, mis mõjutavad siseturu toimimist ja kuuluvad seega liidu pädevusse. WHO raamkonventsiooni sätete järgimine ja meetmete kehtestamine tubakatoodete müügi takistamiseks alla 18-aastastele alaealistele tuleneb

[14] Vt käesoleva ettepaneku punkt 35.

[15] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (COM(2012) 788 final).

[16] Burci, G.L., *La convention-cadre de l'O.M.S. pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, lk 4. Autor toob välja kaks põhjust, mis võivad selgitada rahvusvahelise lepingu sõlmimise huvi, nimelt on meetmete kehtestamine rahvusvaheliste kohustustena võimaldanud esiteks kaitsta riike tubakatööstuse võimaliku surve eest ja teiseks tugevdada tervishoiuministrite võimu, võimaldades neil nendele kohustustele tugineda.

seega rahvusvahelisest kohustusest, mis on integreeritud liidu õiguskorda. WHO raamkonventsiooni kohaldamist võib seega pidada liidu õiguse kohaldamiseks, ilma et tingimata oleks vaja vastu võtta sätteid direktiivi 2014/40 kohaldamiseks.

56. Seda seisukohta ei sea kahtluse alla komisjoni argument, et direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 on põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatav, kuna selle sätte ja vaidlustatud riigisiseses õigusnormis ette nähtud sanktsioonide vahel on funktsionaalne seos.

57. Komisjoni argument näib sisuliselt põhinevat direktiivi 2014/40 ja vaidlustatud riigisisese õigusnormiga taotletavate eesmärkide väidetaval samalaadsusel, mis lähtub komisjoni viidatud kohtuotsusest Siragusa [17]. Nimetatud kohtuotsuse kohaselt tuleb selleks, et välja selgitada, kas liikmesriigi õigusnormide puhul on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 tähenduses, teiste tegurite hulgas hinnata, kas asjaomaste siseriiklike õigusnormide eesmärk on liidu õiguse sätte kohaldamine, milline on selle siseriikliku õigusnormi iseloom ja kas see järgib teistsuguseid eesmärke kui liidu õigus. Neid aspekte arvestades tuleb märkida, et vaidlustatud riigisisese õigusnormi eesmärk on pigem rakendada WHO raamkonventsiooni artiklit 16, mis liidu sõlmitud lepingu sättena moodustab liidu õiguskorra lahutamatu osa.

c) Proportsionaalsuse põhimõtte kui liidu õiguse üldpõhimõtte kohaldatavus

58. Kuigi direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 ei ole põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatav, on proportsionaalsuse põhimõte sellele olukorrale kohaldatav liidu õiguse üldpõhimõttena.

59. Nimelt, esiteks tuleb proportsionaalsuse põhimõtet, mis paneb liikmesriikidele kohustuse vastu võtta meetmeid, mis on sobivad järgitavate eesmärkide saavutamiseks ja mis ei lähe kaugemale, kui on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik, järgida liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates riigisisestes õigusnormides ja liidu õiguse rakendamisel [18]. Liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud, mille sätted moodustavad liidu õiguskorra lahutamatu osa, ei ole põhimõtteliselt esmase õiguse, sealhulgas liidu õiguse üldpõhimõtete jaoks n-ö puutumatud [19]. Sellest loogikast lähtudes ja kuna WHO raamkonventsioon on liidu õiguse lahutamatu osa, peab selle kohaldamine seega järgima proportsionaalsuse põhimõtet.

60. Teiseks, kooskõlas harta artikli 52 lõikega 1 tohib proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata üksnes juhul, kui need piirangud on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Mis puudutab nende proportsionaalsust, siis sama kehtib sisuliselt hartaga tunnustatud selliste õiguste teostamise piirangute kohta, mis rajanevad aluslepingute teiste osade sätetel (harta artikli 52 lõige 2) [20]. Igal juhul ei tähenda see, et kui selliste õiguste ja vabaduste teostamise piirang tuleneb rahvusvahelisest kohustusest, mis moodustab liidu õiguse lahutamatu osa, siis see piirang võib olla vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega.

[17] 6. märtsi 2014. aasta kohtuotsus (C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 25).

[18] 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 40).

[19] Lenaerts, K., De Smijter, E., „The European Union as an Actor under International Law", *Yearbook of European Law*, 2000, vol. 19, lk 105.

[20] Proportsionaalsuse põhimõttel on liidu õiguses mitu allikat ja seda on liidu õiguse üldpõhimõttena mitmes kohas väljendatud. See põhimõte tagab eelkõige siseturu põhivabaduste häirimatu teostamise ning sellele on viidatud harta artikli 49 lõikes 3 ja artikli 52 lõikes 1. Käesoleval juhul ei ole neid allikaid või väljendusi vaja eristada.

2. Ettevaatuspõhimõte

61. Komisjon leiab, et ettevaatuspõhimõte ei ole käesoleval juhul kohaldatav, kuna puudub igasugune ebakindlus alaealistele tubakatoodete müümisest inimeste tervisele tulenevate ohtude osas.

62. Ma nõustun selles küsimuses komisjoniga.

63. Nimelt õigustab ettevaatuspõhimõte piiravate meetmete võtmist juhul, kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatud uuringute tulemused ei ole piisavad, lõplikud või täpsed [21]. See põhimõte ei kehti siiski olukorras, kus ohu olemasolus või ulatuses ei kahelda [22].

64. Nagu nähtub WHO raamkonventsiooni preambulist, tunnistasid selle konventsiooni osalised, et teaduslikult on ümberlükkamatult kinnitatud, et tubaka tarbimine ja tubakasuitsuga kokkupuude põhjustab surma, haigusi ja vaegurlust. Samamoodi, kuigi direktiivi 2014/40 põhjendustes 21 ja 48 esitatud üleskutse ei väljendu sättes, milles oleks korratud WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõike 1 sisu, näitab see üleskutse, et liidu seadusandja on tunnistanud nende andmete asjakohasust. Miski ei viita sellele, et WHO raamkonventsiooni ja direktiivi 2014/40 vastuvõtmiseni viinud uuringutel on tunnuseid, mis põhjendaks ettevaatuspõhimõtte kohaldamist.

65. Järelikult ei ole eelotsuse küsimuse sellele aspektile vaja vastata osas, milles see puudutab ettevaatuspõhimõtte tõlgendamist, ja niivõrd, kui see põhimõte ei ole põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatav. Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule anda suunised, mis võimaldavad tal hinnata vaidlustatud riigisisese sätte kooskõla üksnes proportsionaalsuse põhimõtte kui liidu õiguse üldpõhimõttega.

B. Sisulised küsimused

66. Põhikohtuasja kaebaja väidab kõigepealt, et vaidlusaluse riigisisese õigusnormiga muutis Itaalia seadusandja tasakaalu, mis tuleb leida Euroopa Liidu õigusega tagatud erinevate põhiõiguste vahel.

67. Seejärel leiab ta, et see säte ei võimalda tõhusalt saavutada eesmärki vähendada suitsetamise levikut noorte hulgas, kuna selle mõju ei ole noorte suitsetamise vähendamine, vaid õigusrikkuja tegevuse kahjustamine.

68. Lõpuks ei järgi vaidlustatud riigisiseses õigusnormis ette nähtud karistuste süsteem proportsionaalsuse põhimõtet, kuna ettenähtud karistused on ülemäära rasked. Eesmärki vähendada suitsetamise levikut noorte hulgas oleks olnud võimalik saavutada väiksema ja vähem koormava karistuste süsteemi kaudu, mis on tegelikkuses järkjärguline ja astmeline, et tagada rikkujale karistus, mis ei seaks kohe esimesest rikkumisest alates ohtu selle ettevõtja majanduslikku n-ö ellujäämist. Lisaks ei ole edasimüüjatel alati võimalik ostja vanust täie kindlusega välja selgitada.

[21] Vt eelkõige 29. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Solgar Vitamin's France jt (C-446/08, EU:C:2010:233, punkt 70).

[22] Vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punkt 69).

69. Arvestades põhikohtuasja kaebaja väiteid, mis on seega eelotsuse küsimuse aluseks, ja arvestades asjaolu, et direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 ei ole põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatav, tuleb neid väiteid mõista nii, et vaidlusalust riigisisest õigusnormi tuleb pidada ettevõtlusvabaduse ja sõltuvalt olukorrast ka omandiõiguse piiramiseks, millega Itaalia seadusandja püüab saavutada alaealistele tubakatoodete müümise keeluga taotletavat õiguspärast eesmärki, milleks on inimeste tervise kaitse, et vähendada eelkõige noorte hulgas suitsetamise levikut. Sealjuures leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasja kaebaja väited vaidlustatud riigisisese õigusnormi mittevastavuse kohta ei ole põhjendatud. Siiski, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu lahendite peale ei saa, nagu ta on märkinud, edasi kaevata, pidi ta seega esitama liidu õiguse tõlgendamise kohta eelotsusetaotluse.

70. Neil asjaoludel tuleb märkida, et kuna liidu tasandil ei ole kohaldatavate karistuste valdkonda ühtlustatud, jääb liikmesriikidele pädevus valida karistused, mida nad peavad sobivateks.

71. Siiski peab karistuste süsteem, mida kohaldatakse alaealistele tubakatoodete müümise keelu rikkumise korral, nagu on kõne all põhikohtuasjas, järgima WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõikes 6 ette nähtud tõhususe nõuet ja proportsionaalsuse põhimõtet [23], nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktides 53 ja 58 esitatud kaalutlustest.

72. Lisaks, kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes on ainsana pädev tõlgendama ja kohaldama riigisisest õigust, peab hindama, kas käesoleval juhul on see, et lisaks määratud rahatrahvile peatati baari-tubakapoe tegevusluba, proportsionaalne alaealistele tubakatoodete müümise keeluga taotletava õiguspärase eesmärgi saavutamisega, milleks on inimeste tervise kaitse, et vähendada eelkõige noorte hulgas suitsetamise levikut, siis Euroopa Kohus võib siiski anda talle suuniseid liidu õiguse tõlgendamiseks, mis aitaks tal välja selgitada, kas see on nii.

73. Niisuguses kontekstis, esiteks, mis puudutab piiranguid, mis tulenevad alaealistele tubakatoodete müümise keelu rikkumise eest kohaldatavate karistuste süsteemist, nagu on kõne all põhikohtuasjas, siis on kaalul vastavalt harta artiklites 16 ja 17 sätestatud ettevõtlusvabadus ja omandiõigus.

74. Ettevõtlusvabadus ja omandiõigus ei ole absoluutsed. Nende teostamist võib proportsionaalsuse põhimõtet järgides piirata üksnes juhul, kui see on vajalik ja kui see vastab tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele. Tervise kaitse ja suitsetamise leviku vähendamine noorte hulgas on vaieldamatult üldist huvi pakkuvad eesmärgid.

75. Sellega seoses analüüsis Euroopa Kohus kohtuotsuses Swedish Match [24], milline mõju on noori eriti ligi tõmbavate suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete turustamise keelul, mis on sätestatud direktiivile 2014/40 eelnenud direktiivi 2001/37/EÜ [25] artiklis 8. Euroopa Kohtu hinnangul ei saa sellises olukorras majandustegevuse vabadust piiravat meedet käsitleda tervise kaitse eesmärgi valguses selle vabaduse teostamise või omandiõiguse ebaproportsionaalse riivena. Kohtuotsuses [26], mis kujutab endast selle kohtusaaga jätku, asus Euroopa Kohus direktiivis 2014/40 ette nähtud analoogse keelu osas seisukohale, et tervisekaitse eesmärk on majanduskeskkonnaga

[23] Seevastu direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 ei ole põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatav. Asjaolu, et see säte näeb ette, et kõiki rahalisi halduskaristusi, mis võivad olla sellised, mis kõrvaldavad rikkumisega taotletud majandusliku eelise, võidakse kohaldada tahtlike rikkumiste suhtes, ei mõjuta seega otseselt tulemust, millele jõutakse vaidlustatud riigisisese õigusnormi liidu õigusele vastavuse kontrollimisel.

[24] 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsus (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 74).

[25] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2001. aasta direktiiv tubakatoodete valmistamist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta – deklaratsioon (EÜT 2001, L 194, lk 26; ELT eriväljaanne 15/06, lk 147).

[26] 22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938 punkt 54).

seotud huvidest tunduvalt olulisem ja selle eesmärgi tähtsus võib õigustada isegi märkimisväärselt negatiivseid majanduslikke tagajärgi. Seda enam ei saa baari-tubakapoe tegevusloa ajutist peatamist pidada ettevõtlusvabaduse või omandiõiguse ebaproportsionaalseks riiveks.

76. Teiseks, mis puudutab küsimust, kas baari-tubakapoe tegevusloa peatamine võimaldab tõhusalt saavutada eesmärki vähendada suitsetamise levikut noorte hulgas, siis tuleb märkida, et nagu väidab Itaalia valitsus, ei ole rahalise karistuse määramine üksinda tõhus meede: teades, et nad võivad osta tubakat kindlas ettevõttes, lähevad alaealised sinna, mis suurendab ettevõtte omaniku kasumit oluliselt, ning liikmesriik peaks igapäevaseks kontrollimiseks kasutama ebaproportsionaalselt palju vahendeid.

77. Kolmandaks, mis puudutab põhikohtuasja kaebaja väiteid, milles ta kritiseerib vaidlustatud riigisisest sätet põhjusel, et see ei ole astmeline ja järkjärguline, siis on tõsi, et proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et määratud karistus vastaks rikkumise raskusele [27].

78. Siiski ei saa nõue, et karistuse raskus peab vastama asjaomase rikkumise raskusele, tingimata kaasa tuua seda, et keelatud oleks karistuste süsteem, mis esimest korda toime pandud rikkumise korral ei ole astmeline ja järkjärguline. Nimelt on igal alaealistele tubakatoodete müümise keelu rikkumisel üksikuna üldiselt sarnased tunnused nii müüdavate toodete arvu kui ka isikute osas, kellele need tooted on kättesaadavaks tehtud. Nendel asjaoludel tundub, et ühetaolise ja standardse karistuse kohaldamine baari-tubakapoe tegevusloa peatamise näol selle keelu esimest korda toimepandud rikkumise eest ei ole proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus.

79. Lisaks näeb vaidlustatud riigisisene säte ette, et vastupidi trahvisummale, mis võib olla 500–3000 eurot, peatatakse tegevusluba, mis võimaldab asjaomasel ettevõtjal tubakatooteid müüa, esimese rikkumise korral alati 15 päevaks. Nii tagatakse vaidlustatud riigisisese sätte puhul vastavus karistuse ja asjaomase rikkumise raskuse vahel vähemalt teataval määral baari-tubakapoe tegevusloa peatamisega kaasneva rahatrahviga.

80. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb asuda seisukohale, et proportsionaalsuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus see, kui lisaks haldustrahvi määramisele peatatakse alaealistele tubakatoodete müümise esmakordse keelu rikkumise korral seda keeldu rikkunud ettevõtja tegevusluba 15 päevaks.

V. Ettepanek

81. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Proportsionaalsuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus see, kui lisaks haldustrahvi määramisele peatatakse alaealistele tubakatoodete müümise keelu esmakordse rikkumise korral seda keeldu rikkunud ettevõtja tegevusluba 15 päevaks.

[27] 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 45).