Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 14. listopada 2021.[1]

Predmet C-452/20

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih i srodnih proizvoda – Suradnja i provedba – Sustav sankcija – Djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije – Obveza za prodavatelje duhanskih proizvoda da provjere da su kupci navršili dob utvrđenu nacionalnim zakonodavstvom za kupnju duhanskih proizvoda – Privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana"

I. Uvod

1. Svojim zahtjevom za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev traži od Suda pojašnjenja koja će mu omogućiti da ocijeni usklađenost sustava sankcija primjenjivog na povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima s pravom Unije i, konkretnije, načelom proporcionalnosti. Čini se da je taj zahtjev *a priori* u potpunosti u skladu s klasičnim predmetima koji se odnose na tumačenje prava Unije.

2. Međutim, u ovom slučaju valja istaknuti postojanje posebnosti koja se odnosi na podrijetlo zabrane čije se povrede sankcioniraju sustavom koji se osporava u glavnom predmetu.

3. Naime, iako sud koji je uputio zahtjev pita Sud o njegovu stajalištu u pogledu Direktive 2014/40/EU[2], obveza država članica da donesu mjere radi sprečavanja prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, o kojoj je riječ u ovom slučaju, ne utvrđuje se u toj direktivi, nego u međunarodnom sporazumu čije su stranke države članice i Unija.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1. i ispravci SL 2015., L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.)

4. Slijedom toga, prethodno pitanje koje se postavlja u predmetnom zahtjevu za prethodnu odluku jest ograničava li se načelom proporcionalnosti i, ovisno o slučaju, na temelju čega, manevarski prostor kojim raspolažu države članice u pogledu sustava sankcija o kojem je riječ u glavnom predmetu.

II. Pravni okvir

A. FCTC

5. Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije [WHO] o nadzoru nad duhanom, potpisana u Ženevi 21. svibnja 2003. (u daljnjem tekstu: FCTC), odobrena je u ime Unije Odlukom 2004/513/EZ[3].

6. Člankom 16. stavcima 1. i 6. FCTC-a predviđa se:

„1. Svaka stranka usvaja i provodi učinkovite zakonodavne, izvršne, upravne ili druge mjere na odgovarajućoj državnoj razini kako bi spriječila prodaju duhanskih proizvoda maloljetnim osobama prema nacionalnom pravu, međunarodnim propisima ili osobama ispod 18 godina starosti. Te mjere mogu uključivati:

(a) zahtjev da svi prodavači duhanskih proizvoda stave jasnu i vidljivu oznaku unutar prodajnog mjesta o zabrani prodaje duhana maloljetnicima te ako je to nejasno, zatraže od svakog kupca duhana pružanje na uvid odgovarajuće isprave o punoljetnosti,

(b) zabranu bilo kojeg načina prodaje duhanskih proizvoda gdje su duhanski proizvodi izravno dostupni, poput polica u dućanu,

(c) zabranu proizvodnje i prodaje slatkiša, grickalica, igračaka i bilo kojeg drugog predmeta u obliku duhanskog proizvoda koji bi mogao biti dopadljiv maloljetnicima, i

(d) osiguravanje da automatske naprave za prodaju duhana, u okviru svoje nadležnosti, nisu dostupne maloljetnicima i da ne vrše promidžbu prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima.

[…]

6. Svaka stranka usvaja i provodi učinkovite zakonodavne, izvršne, upravne ili druge mjere, uključujući sankcije protiv osoba koje prodaju i distribuiraju duhanske proizvode, kako bi se osigurala provedba obveza iz stavaka 1.-5. ovoga članka."

[3] Odluka Vijeća od 2. lipnja 2004. o sklapanju Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (SL 2004., L 213, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 123., str. 47.)

B. Direktiva 2014/40

7. U uvodnim izjavama 7., 8., 21. i 60. Direktive 2014/40 navodi se:

„(7) Zakonodavno djelovanje na razini Unije potrebno je i kako bi se prove[o] [FCTC] čije su odredbe obvezujuće za Uniju i njezine države članice. Od osobite su važnosti odredbe FCTC-a o reguliranju sadržaja duhanskih proizvoda, reguliranju otkrivanja podataka o duhanskom proizvodu, pakiranju i označivanju duhanskih proizvoda, oglašavanju i nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima. Stranke FCTC-a, uključujući i Uniju i njezine države članice, konsenzusom su usvojile paket smjernica za provedbu odredaba FCTC-a, tijekom različitih konferencija.

(8) U skladu s člankom 114. stavkom 3. [UFEU-a], visoku razinu zdravstvene zaštite trebalo bi uzeti kao osnovu za zakonodavne prijedloge te bi, posebice trebalo uzeti u obzir svaki novi razvoj utemeljen na znanstvenim činjenicama. Duhanski proizvodi nisu uobičajena roba te bi s obzirom na posebno štetne posljedice duhana za zdravlje ljudi, zaštiti zdravlja trebalo dati veliku važnost, osobito kako bi se smanjio broj pušača među mladim osobama.

[…]

(21) U skladu s ciljevima ove Direktive, posebno da se olakša neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta duhanskih i srodnih proizvoda, pritom uzimajući kao polazište visoku razinu zdravstvene zaštite, posebice za mlade ljude, te u skladu s Preporukom Vijeća 2003/54/EZ[4], trebalo bi poticati države članice da spriječe prodaju takvih proizvoda djeci i adolescentima usvajanjem prikladnih mjera koje određuju i provode dobna ograničenja.

[…]

(60) S obzirom na to da ciljeve ove Direktive, prije svega ujednačavanje zakona i drugih propisa država članica koji se tiču proizvodnje, predstavljanja i prodaje duhana i srodnih proizvoda ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog svojeg opsega i učinka oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. UEU-a. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva."

8. Člankom 1. te direktive određuje se:

„Cilj ove Direktive je usklađivanje zakona i drugih propisa država članica o:

(a) sastojcima i emisijama duhanskih proizvoda i srodnim obvezama o izvješćivanju uključujući maksimalne razine emisija katrana, nikotina i ugljikova monoksida za cigarete;

(b) određenim aspektima označivanja i pakiranja duhanskih proizvoda uključujući zdravstvenih upozorenja koja se trebaju nalaziti na paketima duhanskih proizvoda i vanjski izgled pakiranja kao i sljedivosti i sigurnosnih obilježja koji se primjenjuju na duhanske proizvode kako bi se osigurala sukladnost s ovom Direktivom;

4 Preporuka Vijeća od 2. prosinca 2002. o prevenciji pušenja i o inicijativama za poboljšanje kontrole duhana (SL 2003., L 22, str. 31.)

(c) zabrani stavljanja na tržište duhana za oralnu uporabu;

(d) prekograničnoj prodaji duhanskih proizvoda na daljinu;

(e) obvezi podnošenja obavijesti o novim duhanskih proizvodima;

(f) stavljanju na tržište i označivanju određenih proizvoda koji su srodni duhanskim proizvodima, posebno elektroničkih cigareta i spremnika za punjenje i biljnih proizvoda za pušenje;

kako bi se olakšalo neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta za duhanske i srodne proizvode, uzimajući kao polazište visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja, pogotovo za mlade ljude, te kako bi se zadovoljile obveze Unije prema [FCTC-u]."

9. Člankom 23. stavkom 3. navedene direktive predviđa se:

„Države članice utvrđuju pravila i sankcije primjenjive u slučaju kršenja nacionalnih odredbi donesenih na temelju ove Direktive i poduzimaju sve mjere koje su potrebne radi osiguranja izvršavanja tih sankcija. Te sankcije moraju biti djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće. Svaka financijska administrativna sankcija koja se može nametnuti kao posljedica namjerne povrede može biti takva da poništava gospodarske prednosti ostvarene tom povredom."

C. Talijansko pravo

10. Člankom 25. drugim stavkom regio decreta n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Kraljevska uredba br. 2316 o potvrđivanju jedinstvenog teksta zakonâ o zaštiti majke i djeteta)[5] od 24. prosinca 1934., kako je zamijenjen člankom 24. stavkom 3. decreta 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 (Zakonodavna uredba br. 6. o prenošenju Direktive 2014/40)[6] od 12. siječnja 2016. (u daljnjem tekstu: sporna nacionalna odredba), određuje se:

„Svatko tko prodaje duhanske proizvode, elektroničke cigarete ili spremnike za ponovno punjenje nikotinom ili duhanske proizvode nove generacije dužan je od kupca zatražiti osobnu ispravu prilikom kupnje, osim ako je očito da je potonja osoba punoljetna.

Svakom tko osobama mlađima od osamnaest godina prodaje ili daje duhanske proizvode, elektroničke cigarete ili spremnike za ponovno punjenje nikotinom ili duhanske proizvode nove generacije izreći će se upravna novčana kazna u iznosu od 500 do 3000 eura i privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana. Ako je djelo počinjeno više puta, izreći će se upravna novčana kazna u iznosu od 1000 do 8000 eura i ukinuti odobrenje za obavljanje djelatnosti."

[5] GURI br. 47, od 25. veljače 1935., str. 811.

[6] GURI br. 13, od 18. siječnja 2016., str. 102.

III. Činjenično stanje, postupak i prethodno pitanje

11. Tužitelj iz glavnog postupka nositelj je odobrenja za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi kojim ga se ovlašćuje za prodaju duhanskih proizvoda koji podliježu državnom monopolu u Italiji.

12. U veljači 2016. agencija za carine utvrdila je tijekom nadzora da je tužitelj iz glavnog postupka prodao cigarete maloljetniku.

13. U skladu sa spornom nacionalnom odredbom agencija za carine izrekla je tužitelju iz glavnog postupka novčanu kaznu u iznosu od 1000 eura i dodatnu administrativnu sankciju koja se sastoji od privremenog oduzimanja njegova odobrenja za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u trajanju od 15 dana.

14. Tužitelj iz glavnog postupka platio je novčanu kaznu koja mu je izrečena a da to nije osporavao. Suprotno tomu, pobijao je pred Tribunalom Amministrativo Regionale per la Toscana (Okružni upravni sud za Toskanu, Italija) odluku o dodatnoj administrativnoj sankciji kojom mu je privremeno oduzeto odobrenje za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi.

15. Tužitelj iz glavnog postupka osobito je tvrdio da je privremeno oduzimanje njegova odobrenja za obavljanje djelatnosti nerazumno i neproporcionalno jer mu je ta sankcija izrečena za prvu i jedinu povredu.

16. Smatrao je da sporna nacionalna odredba nije u skladu s Direktivom 2014/40 te je iz tog razloga tražio od Tribunala Amministrativo Regionale per la Toscana (Okružni upravni sud za Toskanu) da uputi prethodno pitanje Sudu.

17. Taj je sud presudom od 27. studenoga 2018. odbio tužbu tužitelja iz glavnog postupka, pri čemu je smatrao da se na temelju tumačenja uvodne izjave 8. i članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40 ne može smatrati da nacionalni propis nije u skladu s pravom Unije.

18. Tužitelj iz glavnog postupka podnio je žalbu protiv te presude Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija). Ponovno je osobito tvrdio da propis o kojem je riječ u glavnom postupku nije u skladu s Direktivom 2014/40. Konkretnije, tvrdio je da se tim propisom dala prednost načelu opreznosti radi zaštite prava maloljetnika na zdravlje, a čime je povrijeđeno načelo proporcionalnosti.

19. Prema mišljenju tužitelja iz glavnog postupka, talijanski zakonodavac predvidio je sankcije kojima se prekoračuje puko poništavanje gospodarske prednosti stečene prodajom duhana maloljetnicima. Cilj tih sankcija je zajamčiti najvišu moguću razinu zaštite ljudskog zdravlja na štetu gospodarskih interesa trgovaca. Time je talijanski zakonodavac izmijenio ravnotežu između različitih temeljnih prava zajamčenih pravom Unije.

20. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev smatra da se uvodnim izjavama 8. i 21. te člankom 1. zadnjim stavkom Direktive 2014/40 daje prednost zaštiti ljudskog zdravlja, osobito zdravlja mladih ljudi, pred pravom gospodarskih subjekata da obavljaju poduzetničku djelatnost.

21. Prema mišljenju tog suda, tijekom ispitivanja proporcionalnosti sankcija o kojima je riječ u glavnom postupku, valja uzeti u obzir prednost koja se Direktivom 2014/40 daje zaštiti zdravlja mladih ljudi. Ta prednost omogućuje primjenu i definiranje načela proporcionalnosti.

22. Smatra i da se u okviru odvagivanja između, s jedne strane, interesa da se zaštiti zdravlje mladih ljudi i, s druge strane, prava gospodarskih subjekata da obavljaju trgovačku djelatnost koja se sastoji od prodaje duhanskih proizvoda, člankom 23. stavkom 3. Direktive 2014/40 prepušta državama članicama da odrede sustave sankcija kojima se maloljetnicima zabranjuje konzumacija duhana. Tom se odredbom samo zahtijeva da su te sankcije djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće. K tomu, iako se navedenom odredbom predviđa da izrečene financijske sankcije mogu biti takve da poništavaju gospodarske prednosti ostvarene tom povredom, zakonodavac Unije ipak nije isključio mogućnost nalaganja upravnih sankcija koje nisu novčane. Stoga valja smatrati da se u članku 23. stavku 3. Direktive 2014/40 netaksativno navodi mogućnost poništavanja gospodarskih prednosti ostvarenih prodajom duhanskih proizvoda nalaganjem novčanih sankcija.

23. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev smatra da je talijanski zakonodavac, time što je predvidio privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti koje gospodarskim subjektima omogućuje da prodaju duhanske proizvode, u skladu sa zahtjevima iz Direktive 2014/40 dao prednost zaštiti ljudskog zdravlja pred pravom gospodarskih subjekata da prodaju duhanske proizvode. Naglašava da su, s obzirom na prednost zaštite zdravlja mladih ljudi i potrebu da sankcije budu odvraćajuće kako bi ta zaštita bila djelotvorna, gospodarski gubici poduzetnika opravdani i razboriti, a sankcija o kojoj je riječ u glavnom predmetu je odvraćajuća i učinkovita.

24. Što se tiče razdoblja tijekom kojeg se odobrenje za obavljanje djelatnosti može privremeno oduzeti, sud koji je uputio zahtjev navodi da se maksimalno trajanje tog privremenog oduzimanja u određenim uvjetima na temelju talijanskog prava može produljiti do šest mjeseci.

25. U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlukom od 5. kolovoza 2020., koju je Sud zaprimio 23. rujna 2020., odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Krše li se člankom 25. drugim stavkom [Kraljevske uredbe br. 2316 od 24. prosinca 1934.], kako je zamijenjen [spornom nacionalnom odredbom], u dijelu kojim se utvrđuje da ‚svakome tko osobama mlađima od osamnaest godina prodaje ili daje duhanske proizvode, elektroničke cigarete ili spremnike za ponovno punjenje nikotinom ili duhanske proizvode nove generacije izreći će se financijska administrativna sankcija u iznosu od 500 do 3000 eura i privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana', načela Zajednice o proporcionalnosti i opreznosti, koja proizlaze iz članka 5. UEU-a, članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40 te uvodnih izjava 21. i 60. [te direktive], s obzirom na to da se daje prednost načelu opreznosti ne ublažavajući ga načelom proporcionalnosti, čime se neproporcionalno žrtvuju interesi gospodarskih subjekata radi zaštite prava na zdravlje na način da se ne jamči pravedna ravnoteža između različitih temeljnih prava, i to sankcijom kojom se, protivno uvodnoj izjavi 8. [navedene direktive], ne ostvaruje učinkovito cilj smanjenja broja pušača među mladim osobama?"

26. Tužitelj iz glavnog postupka, talijanska i mađarska vlada te Europska komisija podnijeli su očitovanja. Rasprava nije održana.

IV. Analiza

27. Svojim jedinim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati protivi li se načelu proporcionalnosti koje proizlazi iz članka 5. UEU-a i konkretizirano je u članku 23. stavku 3. Direktive 2014/40, kao i načelu opreznosti, nacionalna odredba kojom se, u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, predviđa, osim izricanja upravne novčane kazne, privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana kojim se gospodarski subjekt koji je povrijedio tu zabranu ovlašćuje za prodaju tih proizvoda.

28. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, najprije valja provjeriti jesu li dva načela na koja upućuje sud koji je uputio zahtjev primjenjiva na situaciju o kojoj je riječ u glavnom predmetu. Naime, kao što to proizlazi iz pisanih očitovanja stranaka, primjenjivost tih načela na situaciju o kojoj je riječ u ovom slučaju nije očita.

A. Primjenjivost načela proporcionalnosti i opreznosti

1. Načelo proporcionalnosti

29. Time što od Suda traži pojašnjenja koja se odnose na načelo proporcionalnosti, sud koji je uputio zahtjev navodi da to načelo proizlazi iz članka 5. UEU-a i članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40.

30. Slijedom toga, najprije valja ispitati primjenjuju li se članak 5. UEU-a i članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40, kao odredba kojom se konkretizira načelo proporcionalnosti, na situaciju kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku. Ako to nije slučaj, valja nadalje ispitati provodi li se spornom nacionalnom odredbom pravo Unije. Naime, načelo proporcionalnosti je opće načelo prava Unije koje nacionalni propis koji ulazi u područje primjene prava Unije ili kojim se ono provodi treba poštovati[7]; osim toga, Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), koja se također odnosi na to načelo, primjenjuje se samo u okviru provedbe prava Unije.

a) Primjenjivost članka 5. UEU-a

31. Načelo proporcionalnosti predviđeno je člankom 5. stavkom 4. UEU-a. U skladu s prvim podstavkom te odredbe, na temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prekoračuje ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora. Drugi podstavak navedene odredbe odnosi se na institucije Unije i nalaže im postupanje u skladu s načelom proporcionalnosti kada izvršavaju svoju nadležnost. Članak 5. stavak 4. UEU-a odnosi se stoga na djelovanje institucija Unije.

32. U ovom slučaju, tužitelj iz glavnog postupka osporava nacionalnu odredbu iz Kraljevske uredbe koju je donio talijanski zakonodavac kojom se određuju sankcije koje izriče nacionalna agencija za carine. Situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku stoga se ne odnosi na djelovanje institucija Unije i, slijedom toga, članak 5. stavak 4. UEU-a ne primjenjuje se na ovaj slučaj[8].

[7] Presuda od 4. listopada 2018., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, t. 40.)

[8] Vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, t. 33. i 35.) i rješenje od 13. veljače 2020., MAK TURS (C-376/19, neobjavljeno, EU:C:2020:99, t. 18. i 19.).

33. Stoga ne treba odgovoriti na prethodno pitanje u dijelu u kojem se to pitanje odnosi na tumačenje članka 5. stavka 4. UEU-a.

b) Primjenjivost članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40

1) Prikaz problematike

34. Člankom 23. stavkom 3. Direktive 2014/40 predviđa se da države članice utvrđuju pravila i sankcije primjenjive u slučaju povrede nacionalnih odredbi donesenih na temelju te direktive.

35. Međutim, Direktivom 2014/40 državama članicama ne nalaže se obveza da donesu mjere radi sprečavanja prodaje duhanskih proizvoda osobama mlađim od 18 godina. Tom se direktivom ne predviđa nikakva opća obveza za prodavatelje duhanskih proizvoda da provjere da su kupci navršili dob utvrđenu nacionalnim zakonodavstvom za kupnju tih proizvoda.

36. Nepostojanje takve obveze u Direktivi 2014/40 odnosi se na opseg usklađivanja koji je proveden tom direktivom. Kao što je to naveo Sud, iz opće strukture navedene direktive proizlazi da ona ne provodi potpuno usklađivanje, osobito u području prodaje duhanskih i srodnih proizvoda[9]. U uvodnoj izjavi 48. iste direktive pojašnjava se da se tom direktivom ne ujednačavaju aranžmani o prodaji na nacionalnom tržištu i domaćem oglašavanju niti se njome uvodi dobna granica za elektroničke cigarete ili spremnike za ponovno punjenje. U toj se uvodnoj izjavi navodi i da države članice mogu slobodno urediti takva pitanja u okviru svoje nadležnosti te ih se ohrabruje da to učine.

37. Iako obveza donošenja mjera radi sprečavanja prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima nije navedena u Direktivi 2014/40, države članice ipak imaju takvu obvezu. Naime, ta se obveza nalazi u FCTC-u, mješovitom sporazumu koji su sklopile, potpisale i ratificirale sve države članice i koji je odobrila sama Unija[10]. Člankom 16. stavkom 1. FCTC-a svakoj se stranci te okvirne konvencije nalaže da usvaja i provodi mjere kako bi spriječila prodaju duhanskih proizvoda maloljetnim osobama prema nacionalnom pravu, međunarodnim propisima ili osobama ispod 18 godina starosti.

38. Kako bi članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40 bio primjenjiv na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku, valja stoga smatrati da, kad zabranu prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, koja se propisuje člankom 16. stavkom 1. FCTC-a, naloži država članica Unije, ta zabrana proizlazi iz nacionalne odredbe donesene „na temelju [te d]irektive".

2) Stajališta stranaka

39. Tužitelj iz glavnog postupka, talijanska vlada i Komisija smatraju da se članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40 primjenjuje na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku.

40. Prema mišljenju tužitelja iz glavnog postupka, pravom Unije državama članicama samo se nalaže obveza da odrede i provode dobna ograničenja u pogledu konzumacije duhana. U prilog toj tvrdnji navodi, među ostalim, članak 1. i uvodnu izjavu 21. Direktive 2014/40.

[9] Presuda od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2016:325, t. 77.)

[10] Vidjeti uvodnu izjavu 7. prvu rečenicu Direktive 2014/40. U pogledu kvalifikacije FCTC-a kao mješovitog sporazuma vidjeti i Klamert, M., „Public Health Policy", u Koffman, H. C. H., Rowe, G. C. i Türk, A. H. (ur.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012., str. 422.

41. Suprotno tomu, talijanska vlada tvrdi, pri čemu upućuje na uvodnu izjavu 48. Direktive 2014/40, da se tom direktivom ne uređuje prodaja duhana maloljetnicima. Međutim, čini se da za tu vladu opseg usklađivanja koji je proveden tom direktivom nije prepreka tomu da se nacionalna odredba kojom se određuje primjenjiva sankcija ispita s obzirom na članak 23. stavak 3. navedene direktive. Naime, navedena vlada poziva se na potonju odredbu i na članak 5. UEU-a u svojem prijedlogu odgovora na prethodno pitanje.

42. Komisija pak nedvojbeno navodi da nepostojanje mjera usklađivanja koje se odnose na zabranu prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima u Direktivi 2014/40 ne sprečava da se provjeri je li se poštovao članak 23. stavak 3. te direktive i to ne samo što se tiče mjera kojima se sankcionira povreda posebnih obveza predviđenih tom direktivom, nego i u pogledu svih drugih mjera koje su donijele države članice s ciljem ostvarivanja ciljeva navedene direktive i provođenja prava Unije. U tom pogledu Komisija naglašava da se u Direktivi 2014/40 izravno upućuje na FCTC [11] u čijem se članku 16. nalaže donošenje učinkovitih mjera kako bi se zabranila prodaja duhanskih proizvoda maloljetnicima. Stoga postoji funkcionalna poveznica između članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40, kojom se utvrđuju načela koja trebaju poštovati sankcije koje države članice donesu kako bi ostvarile ciljeve te direktive i sankcije koje se predviđaju predmetnim nacionalnim zakonodavstvom u slučaju nepoštovanja zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima.

3) Ocjena

43. Točno je da se sporna nacionalna odredba, kojom se određuje sankcija primjenjiva na povrede druge nacionalne odredbe kojom se zabranjuje prodaja duhanskih proizvoda maloljetnicima, nalazi u talijanskom zakonodavnom tekstu čiji naslov upućuje na to da se taj tekst odnosi na prenošenje Direktive 2014/40. U tom je pogledu također primjereno istaknuti da se člankom 29. stavkom 2. te direktive zahtijeva da, kada države članice donose odredbe o prenošenju, te odredbe sadržavaju upućivanje na navedenu direktivu. Na temelju toga se *a priori* može smatrati da zabrana prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima proizlazi iz nacionalne odredbe donesene na temelju Direktive 2014/40, tako da se članak 23. stavak 3. te direktive treba primjenjivati i u pogledu te sankcije.

44. Međutim, valja istaknuti, kao prvo, da u članku 29. Direktive 2014/40 postoji razlika između nacionalnih odredbi koje je država članica donijela radi usklađivanja s tom direktivom [12] i onih donesenih u području na koje se odnosi navedena direktiva [13]. Usklađivanje koje je provedeno Direktivom 2014/40 ne obuhvaća sve aspekte iz područja na koje se odnosi ta direktiva.

45. Još uvijek u tom kontekstu, kao drugo, usklađivanje koje je provedeno Direktivom 2014/40 ne obuhvaća obvezu donošenja mjera radi sprečavanja prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima.

46. Točno je da se u uvodnoj izjavi 20. Preporuke 2003/54 navodi da je važno zajamčiti usklađenost mjera iz te preporuke s dijelovima budućeg FCTC-a. U skladu s navedenim, člankom 1. Preporuke 2003/54 predviđa se da države članice donesu mjere radi sprečavanja prodaje duhanskih proizvoda djeci i adolescentima.

[11] Vidjeti uvodnu izjavu 7. Direktive 2014/40.

[12] Vidjeti članak 29. stavke 1. i 2. Direktive 2014/40.

[13] Vidjeti članak 29. stavak 3. Direktive 2014/40 kojim se predviđa da države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ta direktiva.

47. Nadalje, u uvodnoj izjavi 7. Direktive 2014/40 predlaže se da ona proizlazi iz zakonodavnog djelovanja kojim se FCTC provodi na razini Unije.

48. Osim toga, u uvodnoj izjavi 21. Direktive 2014/40 Preporuka 2003/54 izjednačava se s ciljem te direktive, a to je da se olakša neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta duhanskih i srodnih proizvoda, pritom uzimajući kao polazište visoku razinu zdravstvene zaštite, posebice za mlade ljude. Usto, u toj se uvodnoj izjavi navodi da bi trebalo poticati države članice da spriječe prodaju takvih proizvoda djeci i adolescentima usvajanjem prikladnih mjera koje određuju i provode dobna ograničenja.

49. U istom smislu, u uvodnoj izjavi 48. Direktive 2014/40 potvrđuje se da se tom direktivom ne ujednačavaju aranžmani o prodaji na nacionalnom tržištu i domaćem oglašavanju niti se njome uvodi dobna granica za elektroničke cigarete ili spremnike za ponovno punjenje. U toj se uvodnoj izjavi navodi i da države članice mogu slobodno urediti takva pitanja u okviru svoje nadležnosti te ih se ohrabruje da to učine. Na taj se način nigdje ne navodi da je na manevarski prostor kojim raspolažu države članice ograničen Direktivom 2014/40.

50. Naposljetku, u istom smislu, člankom 1. Direktive 2014/40 pojašnjava se da je cilj te direktive usklađivanje zakona država članica kako bi se olakšalo neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta za duhanske i srodne proizvode, uzimajući kao polazište visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja, pogotovo za mlade ljude, te kako bi se zadovoljile obveze Unije prema FCTC-u.

51. Međutim, poticanje država članica, u uvodnim izjavama 21. i 48. Direktive 2014/40, nije dovelo u Direktivi do donošenja odredbe kojom se nalaže obveza, kao što je ona iz članka 16. stavka 1. FCTC-a[14]. Stoga ne postoji opća obveza donošenja mjera radi sprečavanja prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima. Tumačenjem područja obuhvaćenih usklađivanjem koje je provedeno Direktivom 2014/40, nije sporno da je jedino područje koje je slično onomu iz članka 16. stavka 1. FCTC-a područje iz članka 1. točke (d) i članka 18. te direktive, a odnosi se na prekograničnu prodaju duhanskih proizvoda na daljinu. U skladu s člankom 18. stavkom 4. navedene direktive, maloprodajna mjesta koja sudjeluju u prekograničnoj prodaji na daljinu moraju raspolagati sustavom za provjeru starosti koji u trenutku prodaje potvrđuje da kupac zadovoljava zahtjeve za minimalnom dobi predviđene prema nacionalnom pravu države članice odredišta.

52. Osim toga, iako se člankom 18. Direktive 2014/40 uređuje područje koje je slično onomu iz članka 16. FCTC-a, čini se da je njegov *ratio legis* različit. Ta se razlika u određenoj mjeri može objasniti opsegom usklađivanja koje je proveo zakonodavac Unije na temelju te direktive koja se ne odnosi na područje obuhvaćeno FCTC-om. Naime, što se tiče prekogranične prodaje duhanskih proizvoda na daljinu iz članka 18. Direktive 2014/40, Komisija je u pripremnim aktima tvrdila da je gotovo nemoguće da država članica uredi internetsku prodaju duhanskih proizvoda, osobito što se tiče minimalne dobi za kupnju duhanskih proizvoda, ako to trgovanje nije uređeno u drugim državama članicama[15]. Suprotno tomu, iz pravne teorije proizlazi da su mjere

[14] Vidjeti točku 35. ovog mišljenja.

[15] Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda (COM(2012) 788 *final*)

predviđene u članku 16. FCTC-a prije svega nacionalne i da se njima ne opravdava jasno postojanje međunarodnog ugovora [16]. Može se tvrditi da se, *a fortiori*, tim mjerama ne opravdava ni intervencija zakonodavca Unije.

53. Kao treće, iako Direktiva 2014/40 ne sadržava odredbu kojom se preuzima sadržaj članka 16. stavka 1. FCTC-a, suprotno tomu, ta okvirna konvencija sadržava odredbu sličnu onoj članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40, odnosno njezinu članku 16. stavku 6. Potonja odredba je sažetija od odredbe Direktive 2014/40. Iz toga proizlazi da sankcije koje su predviđene kako bi se osiguralo poštovanje obveze da se spriječi prodaja duhanskih proizvoda djeci i adolescentima trebaju biti „učinkovite".

54. Države članice pristupile su FCTC-u prije datuma prenošenja Direktive 2014/40. Prije tog datuma, sankcije primjenjive na povrede nacionalne odredbe kojom se uređuje zabrana prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima trebale su se odrediti s obzirom na članak 16. stavak 6. te okvirne konvencije. To je i dalje slučaj i nakon prenošenja Direktive 2014/40.

55. Kao četvrto, budući da odredbe FCTC-a nisu obvezujuće samo za države članice, nego i za Uniju, ta konvencija stoga predstavlja mješoviti sporazum: te su odredbe sastavni dio prava Unije. Očito je da je u ovom slučaju riječ o odredbama koje se odnose na aspekte koji imaju utjecaj na funkcioniranje unutarnjeg tržišta i koje su stoga u nadležnosti Unije. Činjenica da se poštuju odredbe FCTC-a i uvedu mjere radi sprečavanja prodaje duhanskih proizvoda osobama mlađim od 18 godina stoga proizlazi iz međunarodne obveze koja je dio pravnog poretka Unije. Stoga se provedba FCTC-a može smatrati provedbom prava Unije a da to ne podrazumijeva nužno potrebu da se donesu odredbe čiji je cilj primjena Direktive 2014/40.

56. To se razmatranje nije dovelo u pitanje Komisijinim argumentom prema kojem se članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40 primjenjuje na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku jer postoji funkcionalna poveznica između te odredbe i sankcija predviđenih spornom nacionalnom odredbom.

57. Čini se da se Komisijin argument u biti temelji na navodnoj usporednosti između ciljeva koji se nastoje postići Direktivom 2014/40 i onih koji se nastoje postići spornom nacionalnom odredbom, a nadahnut je presudom Siragusa [17], na koju Komisija upućuje. U skladu s tom presudom, da bi se utvrdilo odnosi li se nacionalni propis na provedbu prava Unije u smislu članka 51. Povelje potrebno je, uz druge elemente, provjeriti ima li on za cilj provedbu odredbe prava Unije, narav tog propisa te ima li propis ciljeve različite od onih koji su obuhvaćeni pravom Unije. Međutim, s obzirom na te elemente, valja napomenuti da je umjesto toga cilj sporne nacionalne odredbe provedba članka 16. FCTC-a koji je, kao odredba sporazuma koji je sklopila Unija, sastavni dio njezina pravnog poretka.

c) Primjenjivost načela proporcionalnosti kao općeg načela prava Unije

58. Iako članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40 nije primjenjiv na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku, načelo proporcionalnosti primjenjuje se na tu situaciju, kao opće načelo prava Unije.

[16] G. L. Burci, *La convention-cadre de l'O. M. S. pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, str. 4. Taj autor utvrđuje dva razloga kojima se može objasniti interes za međunarodni ugovor, odnosno pretvaranje mjera u međunarodne obveze omogućilo je, kao prvo, da se države zaštiti od pritiska koji može izvršavati duhanska industrija i, kao drugo, da se ojačaju ovlasti ministara zdravstva time da im se dopusti da se pozovu na te obveze.

[17] Presuda od 6. ožujka 2014. (C-206/13, EU:C:2014:126, t. 25.)

59. Naime, s jedne strane, nacionalni propis koji ulazi u područje primjene prava Unije ili kojim se ono provodi treba poštovati načelo proporcionalnosti kojim se državama članicama nalaže donošenje mjera koje su prikladne za postizanje zadanih ciljeva i koje ne prekoračuju ono što je nužno za njihovo ostvarenje [18]. Međunarodni sporazumi koje sklopi Unija, čije su odredbe sastavni dio njezina pravnog poretka, u načelu nisu „nedostupni" primarnom pravu, uključujući općim načelima prava Unije [19]. Slijedom toga, u skladu s tom logikom i s obzirom na to da je FCTC sastavni dio prava Unije, treba ga stoga provesti uz poštovanje načela proporcionalnosti.

60. S druge strane, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, podložno načelu proporcionalnosti, svako je ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom moguće samo ako je potrebno i ako zaista odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba. Što se tiče njihove proporcionalnosti, isto u biti vrijedi za ograničenja pri ostvarivanju prava priznatih Poveljom koja su predviđena u Ugovorima (članak 52. stavak 2. Povelje) [20]. U svakom slučaju, činjenica da ograničenje pri ostvarivanju takvih prava i sloboda proizlazi iz međunarodne obveze koja je sastavni dio prava Unije ne znači da se tim ograničenjem može zanemariti načelo proporcionalnosti.

2. Načelo opreznosti

61. Komisija smatra da načelo opreznosti nije primjenjivo u ovom slučaju jer ne postoji nikakva nesigurnost u pogledu rizika za ljudsko zdravlje povezanih s prodajom duhanskih proizvoda maloljetnicima.

62. Slažem se s Komisijom u tom pogledu.

63. Naime, načelom opreznosti opravdava se donošenje mjera ograničavanja kad se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje ili opseg navodne opasnosti jer rezultati provedenog istraživanja nisu dovoljni, konačni niti točni [21]. Suprotno tomu, to se načelo ne primjenjuje u situaciji u kojoj ne postoji element nesigurnosti u pogledu postojanja ili važnosti rizika [22].

64. Kao što to proizlazi iz preambule FCTC-a, stranke te konvencije priznale su nedvojbenost znanstvenih dokaza kojima je utvrđeno da uporaba duhana i izlaganje duhanskom dimu uzrokuju smrt, bolest i invaliditet. U tom smislu, iako poticanje iz uvodnih izjava 21. i 48. Direktive 2014/40 nije dovelo do donošenja odredbe u kojoj se preuzima sadržaj članka 16. stavka 1. FCTC-a, to poticanje upućuje na to da je zakonodavac Unije priznao relevantnost tih dokaza. Ništa ne upućuje na to da istraživanja koja su dovela do donošenja FCTC-a i Direktive 2014/40 imaju obilježja kojima se opravdava primjena načela opreznosti.

[18] Presuda od 4. listopada 2018., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, t. 40.)

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

[20] Načelo proporcionalnosti ima različite izvore u pravu Unije i drukčije izraze kao opće načelo prava Unije. Tim se načelom jamči, među ostalim, neometano ostvarivanje temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta, a proizlazi iz članka 49. stavka 3., kao i članka 52. stavka 1. Povelje. U ovom slučaju nije potrebno razlikovati te izvore ili te izraze.

[21] Vidjeti osobito presudu od 29. travnja 2010., Solgar Vitamin's France i dr. (C-446/08, EU:C:2010:233, t. 70.).

[22] Vidjeti u tom smislu moje mišljenje u predmetu Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, t. 69.).

65. Slijedom toga, nije potrebno odgovoriti na taj aspekt prethodnog pitanja u dijelu u kojem se ono odnosi na tumačenje načela opreznosti i s obzirom na to da se to načelo ne primjenjuje na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku. Posljedično, valja dati naznake sudu koji je uputio zahtjev koje će mu omogućiti da ocijeni usklađenost sporne nacionalne odredbe s obzirom na samo načelo proporcionalnosti kao opće načelo prava Unije.

B. Meritum

66. Tužitelj iz glavnog postupka najprije tvrdi da je talijanski zakonodavac donošenjem sporne nacionalne odredbe izmijenio ravnotežu koja treba postojati između različitih temeljnih prava zajamčenih pravom Unije.

67. Nadalje, prema njegovu mišljenju, ta odredba ne omogućuje da se učinkovito ostvari cilj smanjenja broja pušača među mladim osobama jer ona nema za učinak smanjenje broja pušača među mladim osobama, nego ima negativan učinak na gospodarsku aktivnost počinitelja povrede.

68. Naposljetku, sustavom sankcija predviđenim spornom nacionalnom odredbom ne poštuje se načelo proporcionalnosti zbog prekomjerne strogosti predviđenih sankcija. Cilj smanjenja broja pušača među mladim osobama mogao se postići manjim i manje ograničavajućim obvezama, s pomoću sustava sankcija koji se temelji na djelotvornoj progresivnosti i stupnjevitosti, koji počinitelju povrede može jamčiti sankciju koja ne bi ugrozila njegov gospodarski opstanak kao gospodarskog subjekta nakon prve povrede. Osim toga, preprodavatelji ne mogu uvijek sa sigurnošću provjeriti dob kupca.

69. S obzirom na tvrdnje tužitelja iz glavnog postupka, na kojima se stoga temelji prethodno pitanje, i s obzirom na činjenicu da se članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40 ne primjenjuje na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku, te tvrdnje valja shvatiti na način da spornu nacionalnu odredbu treba smatrati ograničenjem pri ostvarivanju slobode poduzetništva te eventualno i prava na vlasništvo, kojim je talijanski zakonodavac želio ostvariti legitimni cilj kojem se teži zabranom prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, odnosno zaštitu ljudskog zdravlja kako bi se osobito smanjio broj pušača među mladim osobama. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev smatra da tvrdnje tužitelja iz glavnog postupka koje se odnose na neusklađenost sporne nacionalne odredbe nisu osnovane. Međutim, protiv njegovih odluka nema pravnog lijeka i stoga je sud koji je uputio zahtjev trebao uputiti prethodno pitanje o tumačenju prava Unije.

70. U tim okolnostima valja podsjetiti na to da su države članice, ako područje primjenjivih sankcija nije usklađeno na razini Unije, ovlaštene izabrati sankcije koje smatraju primjerenima.

71. Međutim, sustavom sankcija primjenjivih na povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, treba, kao što to proizlazi iz razmatranja u točkama 53. i 58. ovog mišljenja, poštovati zahtjev učinkovitosti predviđen u članku 16. stavku 6. FCTC-a, kao i načelo proporcionalnosti [23].

72. Osim toga, iako je na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za tumačenje i primjenu nacionalnog prava, da ocijeni je li u ovom slučaju privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi, uz izrečenu novčanu

[23] Suprotno tomu, članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40 ne primjenjuje se na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku. Činjenica da se tom odredbom predviđa da se svaka financijska administrativna sankcija koja je takva da poništava gospodarske prednosti ostvarene tom povredom može naložiti kao posljedica namjerne povrede stoga nema izravan utjecaj na rezultat ispitivanja usklađenosti sporne nacionalne odredbe s pravom Unije.

kaznu, proporcionalno ostvarenju legitimnog cilja kojem se teži zabranom prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, odnosno zaštite ljudskog zdravlja kako bi se osobito smanjio broj pušača među mladim osobama, Sud mu ipak može pružiti elemente tumačenja obuhvaćene pravom Unije koji će mu omogućiti da utvrdi je li to slučaj.

73. U tom kontekstu, kao prvo, što se tiče ograničenja koja proizlaze iz sustava sankcija primjenjivih na povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, primjenjuju se sloboda poduzetništva i pravo na vlasništvo iz članaka 16. i 17. Povelje.

74. Sloboda poduzetništva i pravo na vlasništvo nisu apsolutni. Svako ograničenje pri njihovu ostvarivanju moguće je, podložno načelu proporcionalnosti, samo ako je potrebno i ako zaista odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija. Ciljevi zaštite zdravlja i smanjenja broja pušača među mladim osobama nedvojbeno su ciljevi od općeg interesa.

75. U tom je kontekstu Sud u presudi Swedish Match [24] ispitao učinke zabrane stavljanja na tržište duhana za oralnu uporabu koji je osobito privlačan mladim osobama, iz članka 8. Direktive 2001/37/EZ [25], koja je prethodila Direktivi 2014/40. Prema mišljenju Suda, ne može se smatrati da je prepreka slobodnom obavljanju gospodarske djelatnosti koju čini mjera zabrane, s obzirom na cilj koji se želi postići zaštitom zdravlja, nerazmjerna povreda prava na ostvarivanje te slobode ili prava na vlasništvo. U presudi koja je nastavak te pravosudne „sage" [26], Sud je u pogledu slične zabrane predviđene Direktivom 2014/40 smatrao da cilj zaštite zdravlja ima prednost u odnosu na gospodarske interese s obzirom na to da važnost tog cilja može opravdati negativne gospodarske posljedice, čak i velikih razmjera. Privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi ne može se smatrati *a fortiori* nerazmjernom povredom prava na ostvarivanje slobode poduzetništva ili prava na vlasništvo.

76. Kao drugo, što se tiče toga može li privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi doista omogućiti da se ostvari cilj smanjenja broja pušača među mladim osobama, valja napomenuti da, kao što to tvrdi talijanska vlada, financijska sankcija koja se izriče zasebno ne predstavlja učinkovitu mjeru: s obzirom na to da znaju da mogu nabaviti duhan u određenom objektu, maloljetnici ondje odlaze, što dovodi do znatnog povećanja dohotka vlasnika tog objekta, a država članica trebala bi rasporediti nerazmjerna sredstva radi provođenja svakodnevnog nadzora.

77. Kao treće, što se tiče tvrdnji tužitelja iz glavnog postupka kojima on kritizira spornu nacionalnu odredbu jer nije postupna i progresivna, točno je da se načelom proporcionalnosti zahtijeva da izrečena sankcija odgovara težini kažnjivog djela [27].

78. Zahtjev da strogost sankcije treba odgovarati težini predmetne povrede ipak ne može nužno dovesti do toga da se zabrani sustav sankcija koji u slučaju prve povrede nije postupan i progresivan. Naime, svaka povreda zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, razmatrana zasebno, općenito ima slična obilježja, što se tiče broja prodanih proizvoda kao i osoba kojima su ti proizvodi stavljeni na raspolaganje. U tim se okolnostima ne čini da je

[24] Presuda od 14. prosinca 2004. (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 74.)

[25] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2001. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda (SL 2001., L 194, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 49.)

[26] Presuda od 22. studenoga 2018., Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, t. 54.)

[27] Presuda od 4. listopada 2018., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, t. 45.)

primjena jedinstvene i propisane sankcije u vidu privremenog oduzimanja odobrenja za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi, u slučaju prve povrede te zabrane, protivna načelu proporcionalnosti.

79. Usto, u skladu sa spornom nacionalnom odredbom, za razliku od iznosa novčane kazne koji može iznositi od 500 do 3000 eura, oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti kojim se predmetni gospodarski subjekt ovlašćuje za prodaju duhanskih proizvoda se, u slučaju prve povrede, uvijek utvrđuje u trajanju od 15 dana. Stoga se u okviru sporne nacionalne odredbe povezanost između strogosti sankcije i težine predmetne povrede barem u određenoj mjeri osigurava novčanom kaznom koja se izriče uz privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi.

80. S obzirom na prethodna razmatranja, valja smatrati da načelo proporcionalnosti treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da se u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, osim izricanja upravne novčane kazne, gospodarskom subjektu koji je povrijedio tu zabranu privremeno oduzme dozvola za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana.

V. Zaključak

81. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odgovori na sljedeći način:

Načelo proporcionalnosti treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da se u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, osim izricanja upravne novčane kazne, gospodarskom subjektu koji je povrijedio tu zabranu privremeno oduzme dozvola za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana.