Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

24. veebruar 2022*

Eelotsusetaotlus – Õigusaktide ühtlustamine – Direktiiv 2014/40/EL – Artikli 23 lõige 3 – Maailma Terviseorganisatsiooni tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon – Keeld müüa tubakatooteid alaealistele – Eeskirjad karistuste kohta – Tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused – Tubakatoodete müüjate kohustus kontrollida nende toodete müümisel ostja vanust – Trahv – Baari-tubakapoe pidamine – Tegevusloa peatamine 15 päevaks – Proportsionaalsuse põhimõte – Ettevaatuspõhimõte

Kohtuasjas C-452/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 5. augusti 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 23. septembril 2020, menetluses

PJ

versus

Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev (ettekandja), kohtunikud I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb ja A. Kumin,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– PJ, esindaja: *avvocato* A. Celotto,

– Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* A. Collabolletta,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

– Ungari valitsus, esindajad: M. Fehér, G. Koós ja R. Kissné Berta,

– Euroopa Komisjon, esindajad: C. Hödlmayr ja A. Spina,

olles 14. oktoobri 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada proportsionaalsuse põhimõtet ja ettevaatuspõhimõtet, ELL artiklit 5 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (ELT 2014, L 127, lk 1; parandus ELT 2015, L 150, lk 24) põhjendusi 8, 21 ja 60, artiklit 1 ning artikli 23 lõiget 3.

2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üks pool on PJ ja teine pool Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Itaalia tolli- ja monopoliamet – Toscana monopolide büroo, edaspidi „tolliamet") ja Ministero dell'economia e delle finanze (Itaalia majandus- ja rahandusministeerium) selle üle, kas tolliameti otsus, millega määrati PJile rahaline karistus ja halduslik lisakaristus, millega peatati tema baari-tubakapoe tegevusluba 15 päevaks, on õiguspärane.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Nõukogu 2. juuni 2004. aasta otsusega 2004/513/EÜ (ELT 2004, L 213, lk 8) kiideti Euroopa Liidu nimel heaks Genfis 21. mail 2003 allkirjastatud Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon (edaspidi „WHO raamkonventsioon"). WHO raamkonventsiooni preambuli kohaselt tunnistavad selle raamkonventsiooni osalised, et „teaduslikult on ümberlükkamatult kinnitatud, et tubaka tarbimine ja tubakasuitsuga kokkupuude põhjustab surma, haigusi ja vaegurlust ning et suitsetamise ja muul viisil tubaka tarbimise ja tubaka põhjustatud haiguste tekkimise vahele jääb teatav ajavahemik".

4 WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõigetes 1 ja 6 on märgitud:

„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."

Liidu õigus

5 Direktiivi 2014/40 põhjendustes 7, 8, 21, 48 ja 60 on märgitud:

„(7) Liidu tasandi seadusandlikud meetmed on vajalikud ka selleks, et rakendada [WHO 2003. aasta raamkonventsiooni], mille sätted on liidule ja selle liikmesriikidele siduvad. Eelkõige on olulised WHO raamkonventsiooni sätted, mis 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 […] 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 [2. detsembri 2002. aasta] soovitusega 2003/54/EÜ [suitsetamise ennetamise ja tubakatoodete tarbimise piiramise kohta (EÜT 2003, L 22, lk 31)], peaks liikmesriike julgustama vältima selliste toodete müüki lastele ja noorukitele, võttes vastu asjakohased meetmed, millega kehtestatakse ja jõustatakse vanusepiirangud.

[…]

(48) Lisaks ei ühtlusta käesolev direktiiv eeskirju tubakasuitsust vaba keskkonna või siseriikliku müügikorra või reklaami, tootemargi laiendamise kohta, samuti ei kehtesta see elektrooniliste sigarettide või täitepakendite puhul vanusepiirangut. Mingil juhul ei peaks kõnealuste toodete esitlemist ja reklaami kasutama tubakatarbimise edendamiseks ning see ei tohiks põhjustada segiajamist tubakatoodetega. Liikmesriigid võivad selliseid küsimusi oma jurisdiktsiooni piires vabalt reguleerida ja neid julgustatakse seda tegema.

[…]

(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".

6 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;

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 [WHO raamkonventsiooni] kohaseid liidu kohustusi."

7 Direktiivi artikli 23 lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„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."

Itaalia õigus

8 Kuninga 24. detsembri 1934. aasta dekreedi nr 2316 ema ja lapse tervishoidu ja kaitset reguleerivate seaduste konsolideeritud teksti heakskiitmise kohta (regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia; *GURI* nr 47, 25.2.1935, lk 811) artikli 25 teises lõigus, mis on asendatud 12. jaanuari 2016. aasta seadusandliku dekreedi nr 6 (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks

direktiiv 2001/37/EÜ ülevõtmise kohta) (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; *GURI* nr 13, 18.1.2016, lk 102) (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 6/2016“) artikli 24 lõikega 3, 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.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

9 PJil on baari-tubakapoe tegevusluba, mis lubab tal müüa tubakatooteid, mille suhtes kehtib Itaalias riigimonopol.

10 Tolliamet tuvastas 2016. aasta veebruaris toimunud kontrolli käigus, et PJ oli müünud sigarette ühele alaealisele.

11 Tolliamet määras seadusandliku dekreedi nr 6/2016 artikli 24 lõike 3 alusel PJile rahalise halduskaristuse summas 1000 eurot ja haldusliku lisakaristuse, millega peatati tema baari-tubakapoe tegevusluba 15 päevaks.

12 PJ tasus talle määratud trahvi. Seevastu vaidlustas ta Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscanas (Toscana maakonna halduskohus, Itaalia) haldusliku lisakaristuse, millega peatati tema baari-tubakapoe tegevusluba. See kohus jättis PJi kaebuse 27. novembri 2018. aasta otsusega rahuldamata.

13 PJ esitas Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Toscana maakonna halduskohus) otsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus. Ta väitis, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid on vastuolus direktiiviga 2014/40 eelkõige seetõttu, et tema tegevusloa peatamine oli ülemäärane ja ebaproportsionaalne, kuna see karistus määrati talle esimest korda toime pandud ühekordse rikkumise eest. PJ leidis, et kuna need õigusnormid annavad esimuse ettevaatuspõhimõttele, millega tagatakse alaealise õigus tervisele, on seega rikutud proportsionaalsuse põhimõtet.

14 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tuleb põhikohtuasjas kõne all olevate karistuste proportsionaalsuse hindamisel lähtuda esimusest, mille direktiiv 2014/40 annab noorte tervise kaitsele.

15 See kohus märgib, et tasakaalustamaks ühelt poolt huvi kaitsta noorte tervist ja teiselt poolt ettevõtjate õigust tegeleda majandustegevusega, mis seisneb tubakatoodete müügis, on direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikega 3 jäetud liikmesriikidele ülesanne määrata kindlaks karistuste süsteem, mille eesmärk on keelata alaealistel tubaka tarbimine. Kõnealune õigusakt lisab, et kuigi

viidatud säte näeb ette, et määratud rahalised karistused võivad olla sellised, mis kõrvaldavad rikkumisega taotletud majandusliku eelise, ei ole liidu seadusandja välistanud võimalust määrata muid halduskaristusi peale rahaliste karistuste.

16 Sellega seoses leiab sama 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. Järelikult oli rahaline kahju, mida ettevõtjad kõnealuse peatamise tõttu kandsid, põhjendatud ja mõistlik.

17 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [kuninga 24. detsembri 1934. aasta dekreedi nr 2316] artikli 25 teine lõik, mis on asendatud [seadusandliku dekreedi nr 6/2016] artikli 24 lõikega 3 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 selle 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?"

Eelotsuse küsimuse analüüs

Sissejuhatavad märkused

18 ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel poolelioleva kohtuasja lahendada. Seda arvestades peab Euroopa Kohus talle esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastama. Nimelt on Euroopa Kohtu ülesanne tõlgendada kõiki liidu õiguse sätteid, mida liikmesriigi kohtud vajavad oma menetluses olevate kohtuasjade lahendamiseks, isegi kui liikmesriigi kohtud ei ole selliseid sätteid Euroopa Kohtule esitatud küsimustes sõnaselgelt maininud (12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Instituto Nacional de la Seguridad Social (emade pensionilisa), C-450/18, EU:C:2019:1075, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

19 Käesolevas kohtuasjas ei takista ka asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on formaalselt piirdunud esiteks ELL artikli 5 ja teiseks direktiivi 2014/40 sätete tõlgenduse küsimisega, Euroopa Kohut esitamast riigisisesele kohtule kõiki liidu õiguse tõlgendamise aspekte, mis võivad olla tarvilikud tema menetluses oleva kohtuasja lahendamisel, olenemata sellest, kas see kohus neile oma küsimuses viitas või mitte. Sel puhul on Euroopa Kohtu ülesanne tuletada liikmesriigi kohtu esitatud kogu teabest ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada (vt selle kohta 12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Instituto Nacional de la Seguridad Social (emade pensionilisa), C-450/18, EU:C:2019:1075, punkt 26).

20 Käesoleval juhul, nagu nähtub eelotsusetaotlusest, tuvastati tolliameti kontrolli käigus, et PJ oli müünud ühele alaealisele sigarette, rikkudes sellega keeldu müüa tubakatooteid alaealistele. Tolliamet määras talle seetõttu riigisisese õiguse alusel rahalise halduskaristuse ja halduslikku lisakaristuse, mis seisnes baari-tubakapoe tegevusloa peatamises 15 päevaks.

21 Mis puudutab selles kontekstis esimesena ELL artikli 5 kohaldatavust kõnealusele olukorrale, siis tuleb märkida, et eelotsusetaotlusest nähtub, et sellele artiklile viidates soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsemalt teada, kuidas tõlgendada ELL artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet.

22 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et see säte puudutab liidu institutsioonide tegevust. Selle sätte esimeses lõigus on sätestatud, et kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Mis puudutab sama sätte teist lõiku, siis see käsitleb liidu institutsioone ja paneb neile oma ülesannete täitmisel kohustuse järgida proportsionaalsuse põhimõtet (13. veebruari 2020. aasta kohtumäärus MAK TURS, C-376/19, ei avaldata, EU:C:2020:99, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 Käesoleval juhul sisaldub riigisisene õigusnorm aga Itaalia seadusandja vastu võetud seadusandlikus dekreedis nr 6/2016 ja käsitleb halduskaristuste määramist Itaalias tubakatoodete alaealistele müümise keelu rikkumise eest. Neil asjaoludel ei ole ELL artikli 5 lõige 4 kohaldatav niisuguse olukorra suhtes, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

24 Teisena, mis puudutab direktiivi 2014/40 ja selle artikli 23 lõike 3 kohaldatavust käesolevas asjas, siis tuleb esmalt märkida, et selle direktiivi põhjenduse 21 kohaselt on vastavalt selle direktiivi eesmärgiks esiteks hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks tervisekaitse kõrge taseme eeskätt noorte jaoks, ning teiseks tuleb soovituse 2003/54 alusel julgustada liikmesriike vältima selliste toodete müüki lastele ja noorukitele, võttes vastu asjakohased meetmed, millega kehtestatakse ja jõustatakse vanusepiirangud.

25 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 51 sisuliselt märkis, ei kajastu see üleskutse direktiivi 2014/40 üheski sättes, millega on kehtestatud kohustus võtta meetmeid, mis keelavad tubakatoodete müügi alaealistele.

26 Nimelt nähtub kõnealuse direktiivi põhjendusest 48, et selle direktiiviga ei ühtlustata tubaka riigisisest müügikorda. Selles põhjenduses on ka märgitud, et liikmesriigid võivad selliseid küsimusi oma jurisdiktsiooni piires vabalt reguleerida ja neid julgustatakse seda tegema.

27 Neil asjaoludel, nagu märkis sisuliselt ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 45, tuleb asuda seisukohale, et direktiiviga 2014/40 ei ole ühtlustatud tubakatoodete müügi neid aspekte, mis puudutavad nende toodete müüki alaealistele.

28 Järelikult ei ole käesolevas asjas kohaldatavad ei direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 ega ka see direktiiv ise.

29 Kolmandana tuleb meelde tuletada, et WHO raamkonventsioon kiideti liidu nimel heaks nõukogu otsusega 2004/513.

30 Sellega seoses on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et liidu sõlmitud rahvusvaheline leping on alates selle jõustumisest liidu õiguse lahutamatu osa (6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (kõrgharidus), C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika). Sellest järeldub, nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 55, et WHO raamkonventsioon on liidu õiguse lahutamatu osa.

31 Selle raamkonventsiooni artikli 16 „Tubakatoodete müük alaealistele ja alaealiste tegevus tubakaäris" lõikest 1 tuleneb, et iga 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. Selle artikli lõike 6 kohaselt võtab ja kohaldab iga raamkonventsiooni osaline seadusandlikke, täidesaatvaid või muid abinõusid, nagu trahvid, müüjatele ja levitajatele, et tagada artikli 16 lõigetes 1–5 nimetatud kohustuste täitmine.

32 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et sellist riigisisest õigusnormi, nagu on kõne all põhikohtuasjas, tuleb põhimõtteliselt hinnata WHO raamkonventsiooni artikliga 16 seatud nõudeid silmas pidades.

33 Samas – nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 59 sisuliselt märkis – kuna WHO raamkonventsioon on liidu õiguse lahutamatu osa, siis peab selle kohaldamisel järgima proportsionaalsuse põhimõtet kui liidu õiguse üldpõhimõtet.

34 Neljanda ja viimasena, mis puudutab ettevaatuspõhimõtte kohaldatavust käesoleval juhul, siis tuleb korrata, et sellest põhimõttest tuleneb, et kui on kahtlusi inimeste tervisele esinevate ohtude olemasolu või ulatuse osas, võib võtta kaitsemeetmeid, ilma et oodataks ära, et nende ohtude tegelikkus ja tõsidus oleks täielikult tõendatud (vt selle kohta 6. mai 2021. aasta kohtuotsus Bayer CropScience ja Bayer *vs*. komisjon, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 80). Sellega seoses piisab, kui märkida, et esiteks ei eita ükski menetlusosaline suitsetatavate tubakatoodete tarbimisega seotud ohtu, ja teiseks nähtub WHO raamkonventsiooni preambulist, et teaduslikult on ümberlükkamatult kinnitatud, et tubaka tarbimine ja tubakasuitsuga kokkupuude põhjustab surma, haigusi ja vaegurlust ning et suitsetamise ja muul viisil tubaka tarbimise ja tubaka põhjustatud haiguste tekkimise vahele jääb teatav ajavahemik. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 65 märkis, ei ole see põhimõte järelikult põhikohtuasjas käsitletava olukorra suhtes kohaldatav.

35 Neil asjaoludel tuleb esitatud küsimust mõista nii, et sellega soovitakse sisuliselt teada, kas proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad alaealistele tubakatoodete müümise keelu esmakordse rikkumise korral ette seda keeldu rikkunud ettevõtjale lisaks haldustrahvi määramisele ka kõnealuseid tooteid müüa lubava tegevusloa peatamise 15 päevaks.

Euroopa Kohtu vastus

36 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui liidu õigusnorme ei ole ühtlustatud karistuste valdkonnas, mida nendes õigusnormides sätestatud tingimuste rikkumise korral kohaldatakse, siis on liikmesriikidel õigus valida karistused, mida nad peavad asjakohaseks. Nad peavad siiski nimetatud pädevust teostama liidu õigust ja selle aluspõhimõtteid ning seega proportsionaalsuse põhimõtet järgides (vt selle kohta 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punkt 84 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Eelkõige ei tohi liikmesriigi õigusnormidega lubatud haldus- või karistusmeetmed minna kaugemale sellest, mis on nende õigusnormidega taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik (vt selle kohta 19. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 12. juuli 2018. aasta kohtumäärus Pinzaru ja Cirstinoiu, C-707/17, ei avaldata, EU:C:2018:574, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Nimelt tuleb olukorras, kus on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, valida kõige vähem piirav meede, ning sellega kaasa toodud koormus ei tohi olla taotletavaid eesmärke arvestades ülemäärane (vt selle kohta 19. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 39, ja 6. mai 2021. aasta kohtuotsus Bayer CropScience ja Bayer *vs.* komisjon, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 166).

39 Selles kontekstis on Euroopa Kohus täpsustanud, et karistuste rangus peab vastama nende rikkumiste raskusele, mille eest neid määratakse, eelkõige tagades tegeliku hoiatava mõju, järgides samas proportsionaalsuse üldpõhimõtet (12. juuli 2018. aasta kohtumäärus Pinzaru ja Cirstinoiu, C-707/17, ei avaldata, EU:C:2018:574, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 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, toimepandud rikkumist arvestades proportsionaalne alaealistele tubakatoodete müümise keeluga taotletava õiguspärase eesmärgi saavutamisega – st eesmärk kaitsta inimeste tervist ja eelkõige vähendada suitsetamise levikut noorte hulgas –, võib Euroopa Kohus siiski anda talle suuniseid liidu õiguse tõlgendamiseks, mis aitaks tal välja selgitada, kas see on nii (vt selle kohta 11. veebruari 2021. aasta kohtuotsus K. M. (laeva kaptenile määratud karistused), C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 39).

41 Käesoleval juhul nähtub seadusandliku dekreedi nr 6/2016 artikli 24 lõikest 3, et Itaalia seadusandja nägi ette võimaluse kumuleerida karistusi alaealistele tubakatoodete müügi keelu esmakordse rikkumise korral, mis seisnes esiteks rahalise karistuse määramises ja teiseks keelu rikkuja baari-tubakapoe tegevusloa peatamises 15 päevaks.

42 Karistuste kumuleerimise kohta märgib Itaalia valitsus, et ajal, kui kehtisid varasemad eeskirjad karistuste kohta, mis nägi ette üksnes rahalised karistused, sundisid majanduslikud kaalutlused tubakatoodete edasimüüjaid võtma riski, et neid karistatakse nende toodete alaealistele müümise keelu rikkumise eest. Üksnes rahatrahvi määramine ei oleks seega võimaldanud vähendada noorte tubaka tarbimist.

43 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et WHO raamkonventsiooni artikli 16 lõige 6 ei välista võimalust määrata lisaks rahatrahvile muid halduskaristusi kui rahalised halduskaristused, nagu alaealistele tubakatoodete müümise keeldu rikkunud ettevõtja tegevusloa peatamine.

44 Teiseks tuleb tõdeda, et selleks, et niisugune karistus tagaks tegelikult hoiatava mõju, järgides samas proportsionaalsuse üldpõhimõtet, tuleb õigusrikkujad jätta reaalselt ilma majanduslikest eelistest, mis tulenevad tubakatoodete alaealistele müümisega seotud rikkumistest, ja karistused peavad võimaldama tuua kaasa tagajärgi, mis on rikkumiste raskusega proportsionaalsed, et tõhusalt heidutada igaüht samalaadseid rikkumisi toime panemast.

45 Neil asjaoludel ilmneb, et selline karistuste süsteem, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis näeb lisaks rahalise halduskaristuse määramisele ette asjaomase ettevõtja baari-tubakapoe tegevusloa peatamise täiendava halduskaristusena, võib oluliselt nõrgendada või isegi kõrvaldada majanduslikud kaalutlused, mis võivad viia tubakatoodete edasimüüjad selleni, et nad müüvad alaealistele tubakatooteid hoolimata sellise müügi keelust.

46 Seega tundub, et Itaalia seadusandja kehtestatud karistused esiteks nullivad rikkumise teel saadava rahalise eelise ja teiseks innustavad ettevõtjaid järgima meetmeid, millega keelatakse tubakatoodete müük alaealistele.

47 Niisugune karistuste süsteem, nagu on kõne all põhikohtuasjas, näib seega olevat sobiv inimeste tervise kaitse eesmärgi saavutamiseks ja suitsetamise leviku vähendamiseks eelkõige noorte hulgas, nagu see on sätestatud WHO raamkonventsioonis.

48 Mis puudutab küsimust, kas liikmesriigi õigusnormides ette nähtud karistuste rangus ei ületa seda, mis on vajalik asjaomaste õigusnormidega taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks, siis tuleb kõigepealt analüüsida, millised on asjaomase ettevõtja baari-tubakapoe tegevusloa peatamise võimalikud tagajärjed tema legitiimsele õigusele tegeleda ettevõtlusega.

49 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu nähtub Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 35, ELTL artiklist 9, ELTL artikli 114 lõikest 3 ja ELTL artikli 168 lõikest 1, tuleb kogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagada inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse (4. mai 2016. aasta kohtuotsus Philip Morris Brands jt, C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 157).

50 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on tervisekaitse eesmärk majanduskeskkonnaga seotud huvidest tunduvalt olulisem ja selle eesmärgi tähtsus võib õigustada isegi märkimisväärse ulatusega negatiivseid majanduslikke tagajärgi (22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 54).

51 Seega tuleb asuda seisukohale, nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 75 sisuliselt märkis, et baari-tubakapoe tegevusloa ajutist peatamist alaealistele tubakatoodete müügi keelu esmakordse rikkumise korral ei saaks põhimõtteliselt pidada ettevõtjate ettevõtlusega tegelemise legitiimse õiguse ebaproportsionaalseks riiveks.

52 Seejärel, mis puudutab käesolevas asjas käsitletavate karistuste määramise viisi, siis tuleb esiteks märkida, et kuigi seadusandliku dekreedi nr 6/2016 artikli 24 lõige 3 näeb ette baari-tubakapoe tegevusloa kehtivuse peatamise kindlaksmääratud ajavahemikuks, milleks on 15 päeva, näeb see ka ette, et koos selle peatamisega määratakse alaealistele tubakatoodete müügi keelu esmakordse rikkumise korral rahatrahv, mille suurus varieerub vastavalt rikkumise raskusele, mis näitab teatud astmestikku ja progresseeruvust määrata võidavate karistuste puhul.

53 Nimelt ilmneb, et see säte näeb ette trahvide määramise viisi, mis võimaldab nende määramisel kaaluda kõiki juhtumi asjaolusid, eelkõige asjaomase ettevõtja õigusvastase tegevuse raskusastet.

54 Neil asjaoludel, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 79 sisuliselt märkis, tundub tasakaal karistuste ranguse ja asjaomase rikkumise raskuse vahel olevat tagatud rikkuja baari-tubakapoe tegevusloa peatamisega kaasnevate trahvidega, mis varieeruvad vastavalt asjaomase rikkumise raskusele. Käesoleval juhul oli põhikohtuasja kaebajale määratud trahvi summa 1000 eurot, see tähendab summa, mille puhul on peetud kinni esmakordse rikkumise korral ette nähtud summa alampiirist.

55 Teiseks tuleb märkida, et tegevusloa peatamine on ette nähtud ainult 15 päevaks.

56 Seega ilmneb, et see täiendav karistus kujutab kontekstis vaadelduna endast meedet, mis on mõeldud alaealistele tubakatoodete müümise keelu esmakordse rikkumise korral eelkõige selleks, et karistada nende toodete edasimüüjaid toime pandud rikkumiste eest ja heidutada neid seda keeldu uuesti rikkumast, kõrvaldades majanduslikud kaalutlused, mis võivad neid edasimüüjaid panna sellise müügi keelust hoolimata müüma tubakatooteid alaealistele, ilma et see tooks kaasa tegevusloa tühistamist, mis on ette nähtud, nagu selgub seadusandliku dekreedi nr 6/2016 artikli 24 lõikest 3, ainult korduva õigusrikkumise korral.

57 Neil asjaoludel, arvestades rikkumise raskust ja tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib, ei näi selline karistuste süsteem – nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis selleks, et jätta rikkujad ilma tubakatoodete alaealistele müümise keelu rikkumise tulemusel saadud majanduslikest eelistest ja heidutada neid seda keeldu rikkumast, näeb esmakordse rikkumise eest lisaks rahalise halduskaristuse määramisele ette baari-tubakapoe tegevusloa peatamise 15 päevaks – minevat kaugemale sellest, mis on vajalik inimeste tervise kaitsmise eesmärgi tagamiseks ja eelkõige suitsetamise leviku vähendamiseks noorte hulgas.

58 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et proportsionaalsuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad alaealistele tubakatoodete müümise keelu esmakordse rikkumise korral seda keeldu rikkunud ettevõtjale lisaks haldustrahvi määramisele ette ka kõnealuseid tooteid müüa lubava tegevusloa peatamise 15 päevaks, tingimusel, et sellised õigusaktid ei lähe kaugemale sellest, mis on asjakohane ja vajalik inimeste tervise kaitsmise eesmärgi saavutamiseks ja eelkõige suitsetamise leviku vähendamiseks noorte hulgas.

Kohtukulud

59 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Proportsionaalsuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad alaealistele tubakatoodete müümise keelu esmakordse rikkumise korral seda keeldu rikkunud ettevõtjale lisaks haldustrahvi määramisele ette ka kõnealuseid tooteid müüa lubava tegevusloa peatamise 15 päevaks, tingimusel, et sellised õigusaktid ei lähe kaugemale sellest, mis on asjakohane ja vajalik inimeste tervise kaitsmise eesmärgi saavutamiseks ja eelkõige suitsetamise leviku vähendamiseks noorte hulgas.

Allkirjad