Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

24. veljače 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva 2014/40/EU – Članak 23. stavak 3. – Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom – Zabrana prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima – Sustav sankcija – Djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije – Obveza prodavatelja duhanskih proizvoda da provjere dob kupca prilikom prodaje tih proizvoda – Novčana kazna – Obavljanje djelatnosti kafića u kojem se prodaju i duhanski proizvodi – Privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana – Načelo proporcionalnosti – Načelo opreznosti”

U predmetu C-452/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 5. kolovoza 2020., koju je Sud zaprimio 23. rujna 2020., u postupku

PJ

protiv

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb i A. Kumin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu PJ, A. Celotto, *avvocato*,

* Jezik postupka: talijanski

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Collabolletta, *avvocato dello Stato*,

– za mađarsku vladu, M. Fehér, G. Koós i R. Kissné Berta, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Hödlmayr i A. Spina, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. listopada 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje načelâ proporcionalnosti i opreznosti, članka 5. UEU-a te uvodnih izjava 8., 21. i 60. kao i članka 1. i članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40/EU 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.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe PJ, s jedne strane, i Agenzije delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Agencija za carine i monopole – Ured za monopole Toskane, Italija) (u daljnjem tekstu: Agencija za carine) i Ministera dell'economia e delle finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija), s druge strane, u vezi sa zakonitošću odluke Agencije za carine kojom je osobi PJ izrekla novčanu kaznu i dodatnu upravnu sankciju koja se sastoji od privremenog oduzimanja odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u trajanju od 15 dana.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Odlukom Vijeća 2004/513/EZ od 2. lipnja 2004. (SL 2004., L 213, str. 8.), Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) o nadzoru nad duhanom, koja je potpisana u Ženevi 21. svibnja 2003. (u daljnjem tekstu: FCTC), odobrena je u ime Europske unije. U skladu s preambulom FCTC-a, stranke te konvencije imaju na umu „nedvojbenost znanstvenih dokaza kojima je utvrđeno kako uporaba duhana i izlaganje duhanskom dimu uzrokuju smrt, bolest i invaliditet i kako postoji vremenski razmak između izlaganja duhanskom dimu i ostaloj uporabi duhanskih proizvoda i nastank[a] bolesti vezanih uz uporabu duhana".

4 Člankom 16. stavcima 1. i 6. FCTC-a propisuje 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 [domaćem odnosno] nacionalnom pravu […] 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."

Pravo Unije

5 U uvodnim izjavama 7., 8., 21., 48. i 60. Direktive 2014/40 navodi se:

„(7) Zakonodavno djelovanje na razini Unije potrebno je i kako bi se prove[o] [FCTC] od svibnja 2003. 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 od 2. prosinca 2002. o prevenciji pušenja i o inicijativama za poboljšanje kontrole duhana (SL 2003., L 22, str. 31.)], trebalo bi poticati države članice da spriječe prodaju takvih proizvoda djeci i adolescentima usvajanjem prikladnih mjera koje određuju i provode dobna ograničenja.

[…]

(48) Nadalje, ovom se Direktivom ne ujednačavaju pravila o okruženjima bez duhanskog dima, aranžmanima o prodaji na nacionalnom tržištu, domaćem oglašavanju ili širenju robne marke proizvoda niti se njome uvodi dobna granica za elektroničke cigarete ili spremnike za ponovno punjenje. U svakom slučaju, predstavljanje i oglašavanje tih proizvoda ne bi smjelo voditi promicanju konzumacije duhana niti stvarati zablude oko duhanskih proizvoda. Države članice mogu slobodno urediti takva pitanja u okviru svoje nadležnosti te ih se ohrabruje da to učine.

[…]

(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".

6 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;

(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]."

7 Članak 23. stavak 3. navedene direktive glasi kako slijedi:

„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."

Talijansko pravo

8 Člankom 25. drugim stavkom regio decreta n. 2316 – Approvazione del 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) od 24. prosinca 1934. (GURI br. 47 od 25. veljače 1935., str. 811.), 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/EU 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, od 12. siječnja 2016. (GURI br. 13 od 18. siječnja 2016., str. 102.) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 6/2016), 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.

Svakomu 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."

Glavni postupak i prethodno pitanje

9 PJ je nositelj 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.

10 U veljači 2016. Agencija za carine utvrdila je tijekom nadzora da je osoba PJ prodala cigarete maloljetniku.

11 U skladu s člankom 24. stavkom 3. Zakonodavne uredbe br. 6/2016, Agencija za carine izrekla je osobi PJ upravnu novčanu kaznu u iznosu od 1000 eura i dodatnu upravnu sankciju koja se sastoji od privremenog oduzimanja njezina odobrenja za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u trajanju od 15 dana.

12 PJ je platio novčanu kaznu koja mu je izrečena. Međutim, on je pred Tribunaleom Amministrativo Regionale per la Toscana (Okružni upravni sud Toskane, Italija) pobijao odluku o dodatnoj upravnoj sankciji kojom mu je privremeno oduzeto odobrenje za obavljanje djelatnosti u kafiću u kojem se prodaju i duhanski proizvodi. Taj je sud presudom od 27. studenoga 2018. odbio tužbu osobe PJ.

13 PJ je podnio žalbu protiv presude Tribunalea Amministrativo Regionale per la Toscana (Okružni upravni sud Toskane) pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), sudom koji je uputio zahtjev. PJ je tvrdio da je propis o kojem je riječ u glavnom postupku neusklađen s Direktivom 2014/40, među ostalim, jer je privremeno oduzimanje njegova odobrenja za obavljanje djelatnosti prekomjerno i neproporcionalno jer mu je ta sankcija izrečena za prvu i jedinu povredu. Dakle, PJ je smatrao da se tim propisom dala prednost načelu opreznosti radi zaštite prava maloljetnika na zdravlje, a čime je povrijeđeno načelo proporcionalnosti.

14 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev smatra da prilikom razmatranja proporcionalnosti sankcija o kojima je riječ u glavnom postupku valja uzeti u obzir prednost koja se Direktivom 2014/40 daje zaštiti zdravlja mladih ljudi.

15 Taj sud smatra da se u okviru odvagivanja između, s jedne strane, interesa zaštite zdravlja 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 nastoji ostvariti cilj zabrane maloljetničke uporabe duhana. Navedeni sud dodaje da, iako se navedenom odredbom propisuje da izrečene financijske sankcije mogu biti takve da poništavaju financijsku prednost ostvarenu tom povredom, zakonodavac Unije ipak nije isključio mogućnost propisivanja nenovčanih upravnih sankcija.

16 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev smatra da je talijanski zakonodavac predviđanjem privremenog oduzimanja odobrenja za obavljanje djelatnosti koje gospodarskim subjektima omogućuje prodaju duhanskih proizvoda dao prednost, prema zahtjevima iz Direktive 2014/40, zaštiti zdravlja ljudi pred pravom poduzetnika da prodaje duhanske proizvode. Stoga su financijski gubici poduzetnika koji su pretrpljeni zbog tog privremenog oduzimanja odobrenja opravdani i razumni.

17 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) 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 člankom 24. stavkom 3. [Zakonodavne uredbe br. 6/2016], u dijelu kojim se utvrđuje da ‚svakomu 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', 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?"

O prethodnom pitanju

Uvodna razmatranja

18 U okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je to potrebno, preoblikovati postavljena pitanja. Naime, dužnost je Suda protumačiti sve odredbe prava Unije potrebne nacionalnim sudovima za donošenje odluke u postupcima koji se pred njima vode, čak i kad te odredbe nisu izričito navedene u pitanjima koja mu upućuju ti sudovi (presuda od 12. prosinca 2019., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatak na mirovinu za majke), C-450/18, EU:C:2019:1075, t. 25. i navedena sudska praksa).

19 Iako je u ovom predmetu sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio pitanje, s jedne strane, na tumačenje članka 5. UEU-a i, s druge strane, na odredbe Direktive 2014/40, ta okolnost ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, neovisno o tome je li ih nacionalni sud u tekstu upućenog pitanja naveo. Na Sudu je u tom pogledu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvede one elemente tog prava koje treba tumačiti, uzimajući u obzir predmet spora (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2019., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatak na mirovinu za majke), C-450/18, EU:C:2019:1075, t. 26.).

20 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, Agencija za carine utvrdila je nadzorom da je osoba PJ prodala cigarete maloljetniku protivno zabrani prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima. Agencija za carine stoga joj je na temelju nacionalnog prava izrekla novčanu upravnu sankciju i dodatnu upravnu sankciju koja se sastojala od privremenog oduzimanja odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u trajanju od 15 dana.

21 U tom kontekstu, što se tiče, kao prvo, primjenjivosti članka 5. UEU-a u ovom slučaju, valja istaknuti da iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se sud koji je uputio zahtjev, upućivanjem na taj članak, konkretno pita o tumačenju načela proporcionalnosti, kako je propisano člankom 5. stavkom 4. UEU-a.

22 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se ta odredba odnosi na djelovanje institucija Unije. U skladu s prvim podstavkom navedene 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 (rješenje od 13. veljače 2020., MAK TURS, C-376/19, neobjavljeno, EU:C:2020:99, t. 18. i navedena sudska praksa).

23 Međutim, u ovom je slučaju nacionalna odredba sadržana u Zakonodavnoj uredbi br. 6/2016 koju je donio talijanski zakonodavac i odnosi se na izricanje upravnih sankcija u slučaju povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima u Italiji. U tim se okolnostima članak 5. stavak 4. UEU-a ne primjenjuje na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

24 Kao drugo, što se tiče primjenjivosti Direktive 2014/40 i njezina članka 23. stavka 3., u ovom slučaju valja prvo istaknuti, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 21., da, u skladu s ciljevima te direktive, koji se posebno odnose na olakšanje neometanog funkcioniranja

unutarnjeg tržišta duhanskih i srodnih proizvoda, pritom uzimajući kao polazište visoku razinu zdravstvene zaštite, posebice za mlade ljude, s jedne strane, te u skladu s Preporukom 2003/54, s druge strane, treba poticati države članice da spriječe prodaju takvih proizvoda djeci i adolescentima usvajanjem prikladnih mjera koje određuju i provode dobna ograničenja.

25 Uzimajući u obzir navedeno i kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 51. svojeg mišljenja, navedeno poticanje nije odraženo na način da je u Direktivi 2014/40 donesena odredba kojom se nalaže obveza usvajanja mjera kojima se zabranjuje prodaja duhanskih proizvoda maloljetnicima.

26 Naime, iz uvodne izjave 48. te direktive proizlazi da se njome ne usklađuju načini prodaje duhana na nacionalnim tržištima. U toj se uvodnoj izjavi predviđa i da države članice mogu slobodno urediti takva pitanja u okviru svoje nadležnosti te ih se ohrabruje da to učine.

27 U tim okolnostima i kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 45. svojeg mišljenja, valja smatrati da Direktivom 2014/40 nije provedeno usklađivanje tih aspekata prodaje duhanskih proizvoda koji se odnose na njihovu prodaju maloljetnicima.

28 Slijedom toga, u ovom slučaju nisu primjenjivi ni članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40, kao ni ta direktiva.

29 Kao treće, valja podsjetiti na to da je FCTC odobren u ime Unije Odlukom 2004/513.

30 U tom pogledu Sud je u više navrata presudio da je međunarodni sporazum koji je sklopila Unija od svojeg stupanja na snagu sastavni dio njezina prava (presuda od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (Visoko obrazovanje), C-66/18, EU:C:2020:792, t. 69. i navedena sudska praksa). Iz toga slijedi, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 55. svojeg mišljenja, da je FCTC sastavni dio prava Unije.

31 Iz članka 16. stavka 1. te Okvirne konvencije, naslovljenog „Prodaja maloljetnim osobama i od strane maloljetnih osoba", proizlazi da svaka stranka te konvencije usvaja i provodi učinkovite zakonodavne, izvršne, upravne ili druge mjere na odgovarajućoj državnoj razini kako bi spriječila prodaju duhanskih proizvoda maloljetnim osobama prema domaćem odnosno nacionalnom pravu ili osobama ispod 18 godina starosti. U skladu sa stavkom 6. tog članka, svaka stranka te Okvirne konvencije 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. tog članka 16.

32 U tim okolnostima valja smatrati da nacionalnu odredbu poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku načelno treba ocjenjivati s obzirom na zahtjeve uspostavljene člankom 16. FCTC-a.

33 Doista, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 59. svojeg mišljenja, s obzirom na to da je FCTC sastavni dio prava Unije, njegova provedba mora poštovati načelo proporcionalnosti kao opće načelo prava Unije.

34 Kao četvrto i posljednje, kad je riječ o primjenjivosti načela opreznosti u ovom slučaju, valja podsjetiti na to da to načelo podrazumijeva da je u slučaju nesigurnosti u pogledu postojanja ili dosega rizika moguće poduzeti zaštitne mjere a da pritom nije potrebno čekati da se u cijelosti dokažu postojanje i ozbiljnost tih rizika (vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 80.). U tom pogledu dovoljno je

istaknuti, s jedne strane, da nijedna stranka u postupku ne poriče rizike povezane s uporabom duhanskih proizvoda za pušenje i, s druge strane, da iz preambule FCTC-a proizlazi da je znanstvenim dokazima nedvojbeno utvrđeno kako uporaba duhana i izlaganje duhanskom dimu uzrokuju smrt, bolest i invaliditet te da postoji vremenski razmak između izlaganja duhanskom dimu i ostaloj uporabi duhanskih proizvoda i nastanka bolesti vezanih uz uporabu duhana. Posljedično i kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 65. svojeg mišljenja, to se načelo ne primjenjuje na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku.

35 U tim okolnostima postavljeno pitanje valja razumjeti na način da se njime u biti želi doznati protivi li se načelu proporcionalnosti nacionalni propis kojim se u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, uz izricanje upravne novčane kazne, propisuje i privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti gospodarskom subjektu koji je povrijedio tu zabranu prodaje takvih proizvoda u trajanju od 15 dana.

Odgovor Suda

36 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ako ne postoji usklađivanje zakonodavstva Unije u području sankcija koje se primjenjuju u slučaju nepoštovanja uvjeta predviđenih sustavom koji je uspostavljen tim zakonodavstvom, države članice nadležne su odabrati sankcije koje im se čine prikladnima. Ipak, one su dužne izvršavati svoje nadležnosti poštujući pravo Unije i njegova opća načela te stoga i načelo proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, t. 84. i navedenu sudsku praksu).

37 Konkretno, upravnim ili represivnim mjerama koje su dopuštene nacionalnim zakonodavstvom ne smije se prekoračivati granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarivanje ciljeva kojima to zakonodavstvo legitimno teži (vidjeti u tom smislu presudu od 19. listopada 2016., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, t. 39. i navedenu sudsku praksu i rješenje od 12. srpnja 2018., Pinzaru i Cirstinoiu, C-707/17, neobjavljeno, EU:C:2018:574, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

38 Naime, kad je moguć odabir između više prikladnih mjera, valja se odlučiti za onu koja je najmanje ograničavajuća i čije nepogodnosti ne smiju biti nerazmjerne ciljevima koji se nastoje postići (vidjeti u tom smislu presude od 19. listopada 2016., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, t. 39. i od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 166.).

39 U tom je kontekstu Sud pojasnio da strogost sankcija mora odgovarati težini povreda koje te sankcije suzbijaju, među ostalim, osiguravajući stvarno odvraćajući učinak uz poštovanje općeg načela proporcionalnosti (rješenje od 12. srpnja 2018., Pinzaru i Cirstinoiu, C-707/17, neobjavljeno, EU:C:2018:574, t. 28. i navedena sudska praksa).

40 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 u odnosu na počinjeno kažnjivo djelo, uz izrečenu novčanu kaznu, privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića u kojem se prodaju i duhanski proizvodi proporcionalno ostvarenju legitimnog cilja kojem se teži zabranom prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, odnosno zaštite zdravlja ljudi kako bi se osobito smanjio broj pušača među mladim osobama, Sud mu ipak može pružiti elemente tumačenja obuhvaćene pravom Unije koji mu mogu omogućiti da utvrdi je li to slučaj (vidjeti u tom smislu presudu od 11. veljače 2021., K. M. (Sankcije izrečene zapovjedniku plovila), C-77/20, EU:C:2021:112, t. 39.).

41 U ovom slučaju iz članka 24. stavka 3. Zakonodavne uredbe br. 6/2016 proizlazi da je talijanski zakonodavac u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima predvidio kumuliranje sankcija, koje se sastoje, s jedne strane, od izricanja novčane sankcije i, s druge strane, od privremenog oduzimanja odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića prekršitelja u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u trajanju od 15 dana.

42 Što se tiče tog kumuliranja sankcija, talijanska vlada napominje da su tijekom ranijeg sustava sankcija, koji je predviđao samo novčane sankcije, gospodarski razlozi navodili preprodavače duhanskih proizvoda na preuzimanje rizika da budu sankcionirani za povredu zabrane prodaje tih proizvoda maloljetnicima. Dakle, propisivanje samo novčane kazne ne omogućuje smanjenje uporabe duhana kod mladih osoba.

43 U tom pogledu valja istaknuti, prvo, da se člankom 16. stavkom 6. FCTC-a ne isključuje mogućnost da se, uz upravnu novčanu kaznu, propišu nenovčane upravne sankcije, poput privremenog oduzimanja odobrenja gospodarskom subjektu koji je povrijedio zabranu prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima.

44 Drugo, valja smatrati da radi osiguranja stvarno odvraćajućeg učinka takve sankcije, uz poštovanje općeg načela proporcionalnosti, prekršiteljima moraju zaista biti uskraćene gospodarske prednosti koje proizlaze iz kažnjivih djela povezanih s prodajom duhanskih proizvoda maloljetnicima, a sankcije moraju omogućiti nastanak učinaka koji su proporcionalni težini kažnjivih djela, kako bi se svakoga učinkovito obeshrabrilo od počinjenja istovrsnih kažnjivih djela.

45 U tim okolnostima, očito je da sustav sankcija poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji kao dodatnu upravnu sankciju, uz izricanje upravne novčane kazne, predviđa privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića predmetnog gospodarskog subjekta u kojem se prodaju i duhanski proizvodi, može znatno umanjiti, pa čak i ukloniti gospodarske razloge koji, unatoč zabrani takve prodaje, mogu navesti preprodavače duhanskih proizvoda na prodaju duhanskih proizvoda maloljetnicima.

46 Stoga se sankcijama koje je predvidio talijanski zakonodavac, s jedne strane, neutralizira financijska prednost ostvarena kažnjivim djelom i, s druge strane, potiču gospodarski subjekti na poštovanje mjera kojima se zabranjuje prodaja duhanskih proizvoda maloljetnicima.

47 Sustav sankcija poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku stoga je prikladan za postizanje cilja zaštite zdravlja ljudi i osobito kako bi se smanjio broj pušača među mladim osobama, kao što je to navedeno u FCTC-u.

48 Što se tiče pitanja prekoračuje li strogost sankcija propisanih nacionalnim propisom granice onoga što je nužno za ostvarenje ciljeva kojima legitimno teži predmetno zakonodavstvo, valja, kao prvo, razmotriti moguće posljedice privremenog oduzimanja odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića predmetnog gospodarskog subjekta u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u pogledu njegova legitimnog prava na obavljanje poduzetničke djelatnosti.

49 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se pri utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigurava visok stupanj zaštite zdravlja ljudi, kao što to proizlazi iz članka 35. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i članka 9., članka 114. stavka 3. i članka 168. stavka 1. UFEU-a (presuda od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 157.).

50 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, 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 (presuda od 22. studenoga 2018., Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, t. 54.).

51 Stoga valja smatrati, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 75. svojeg mišljenja, da se privremeno oduzimanje tijekom ograničenog razdoblja odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima ne može u načelu smatrati nerazmjernom povredom legitimnog prava gospodarskih subjekata da obavljaju svoju poduzetničku djelatnost.

52 Kao drugo, što se tiče načina određivanja sankcija u ovom slučaju, valja istaknuti, prvo, da – iako se člankom 24. stavkom 3. Zakonodavne uredbe br. 6/2016 propisuje privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u trajanju od 15 dana – činjenica je da se njime također propisuje da je u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima to privremeno oduzimanje odobrenja popraćeno novčanim kaznama koje se razlikuju ovisno o težini predmetnog kažnjivog djela, iz čega proizlazi određena stupnjevitost i progresija u određivanju sankcija koje se mogu izreći.

53 Naime, očito je da se tom odredbom propisuju načini određivanja novčanih kazni, čime se omogućuje njihovo određivanje uzimanjem u obzir svih okolnosti slučaja, osobito težine protupravnog ponašanja predmetnog gospodarskog subjekta.

54 U tim okolnostima i kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 79. svojeg mišljenja, ravnoteža između strogosti sankcija i težine kažnjivog djela o kojem je riječ osigurava se novčanim kaznama koje se izriču uz privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića prekršitelja u kojem se prodaju i duhanski proizvodi i koje se razlikuju ovisno o težini kažnjivog djela o kojem je riječ. Naime, u ovom slučaju iznos novčane kazne izrečene tužitelju iz glavnog postupka iznosio je 1000 eura, što je u donjoj granici iznosa koji su predviđeni za slučaj počinjenja prvog kažnjivog djela.

55 Drugo, valja navesti da je privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti predviđeno samo u trajanju od 15 dana.

56 Stoga je očito da je ta dodatna sankcija, razmatrana u svojem kontekstu, mjera koja u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima ima za cilj, među ostalim, sankcionirati kažnjivo djelo koje su počinili preprodavači tih proizvoda i odvratiti ih od ponovnog kršenja te zabrane uklanjajući gospodarske razloge koji ih mogu navesti na prodaju duhanskih proizvoda maloljetnicima unatoč zabrani takve prodaje, a da to pritom ne dovodi do povlačenja odobrenja, s obzirom na to da je ono predviđeno samo u slučaju ponavljanja djela, kao što to proizlazi iz članka 24. stavka 3. Zakonodavne uredbe br. 6/2016.

57 U tim okolnostima, uzimajući u obzir težinu kažnjivog djela i pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provede provjere koje mora izvršiti, sustav sankcija poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku – kojim se u slučaju prve povrede, uz izricanje upravne novčane kazne, predviđa i privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti kafića u kojem se prodaju i duhanski proizvodi u trajanju od 15 dana, kako bi se prekršiteljima oduzele gospodarske prednosti koje proizlaze iz povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima i odvratilo ih od povrede te zabrane – ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se zajamčio cilj zaštite zdravlja ljudi i osobito kako bi se smanjio broj pušača među mladim osobama.

58 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da načelo proporcionalnosti treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim se u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, uz izricanje upravne novčane kazne, propisuje i privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti gospodarskom subjektu koji je povrijedio tu zabranu prodaje takvih proizvoda u trajanju od 15 dana, pod uvjetom da takav propis ne prekoračuje granice onoga što je prikladno i nužno kako bi se ostvario cilj zaštite zdravlja ljudi i osobito kako bi se smanjio broj pušača među mladim osobama.

Troškovi

59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Načelo proporcionalnosti treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim se u slučaju prve povrede zabrane prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima, uz izricanje upravne novčane kazne, propisuje i privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti gospodarskom subjektu koji je povrijedio tu zabranu prodaje takvih proizvoda u trajanju od 15 dana, pod uvjetom da takav propis ne prekoračuje granice onoga što je prikladno i nužno kako bi se ostvario cilj zaštite zdravlja ljudi i osobito kako bi se smanjio broj pušača među mladim osobama.

Potpisi