A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2022. február 24.*

„Előzetes döntéshozatal – Jogszabályok közelítése – 2014/40/EU irányelv – A 23. cikk (3) bekezdése – Az Egészségügyi Világszervezet dohányzás visszaszorításáról szóló keretegyezménye – Dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítésére vonatkozó tilalom – Szankciórendszer – Hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók – A dohánytermékek értékesítőinek azon kötelezettsége, hogy e termékek értékesítésekor ellenőrizzék a vásárló életkorát – Bírság – A gazdasági tevékenység tizenöt napra történő felfüggesztése – Az arányosság elve – Az elővigyázatosság elve”

A C-452/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2020. szeptember 23-án érkezett, 2020. augusztus 5-i határozatával terjesztett elő a

PJ

és

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

a **Ministero dell’Economia e delle Finanze**,

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Arabadjiev tanácselnök (előadó), I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb és A. Kumin bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– PJ képviseletében A. Celotto avvocato,

* Az eljárás nyelve: olasz.

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: A. Collabolletta avvocato dello Stato,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M., Koós G. és Kissné Berta R., meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében C. Hödlmayr és A. Spina, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. október 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az arányosság és az elővigyázatosság elvének, az EUSZ 5. cikknek, valamint a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 127., 1. o.; helyesbítések: HL 2018. L 307., 27. o.; HL 2019. L 255, 7. o.) (8), (21) és (60) preambulumbekezdésének, 1. cikkének és 23. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 A jelen kérelem előterjesztésére a PJ és az Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (vám- és monopóliumügyi hatóság – toszkánai vámhivatal, Olaszország; a továbbiakban: vámhivatal), valamint a Ministero dell'economia e delle finanze (gazdasági és pénzügyminisztérium, Olaszország) közötti, a vámhivatal azon határozatának jogszerűségére vonatkozó jogvita keretében került sor, amelyben a vámhivatal PJ-t pénzbírsággal és a dohánybolt üzemeltetésére vonatkozó engedélyének tizenöt napra történő felfüggesztéséből álló közigazgatási mellékbüntetéssel sújtotta.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

Az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye

3 A 2004. június 2-i 2004/513/EK tanácsi határozattal (HL L 213., 8. o.) az Európai Unió nevében jóváhagyták az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2003. május 21-én Genfben aláírt Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményét (a továbbiakban: keretegyezmény). A keretegyezmény preambuluma értelmében az ezen keretegyezmény részes felei elismerik, hogy „tudományos bizonyítékok egyértelműen megállapították, hogy a dohányzás és a dohányfüst-expozíció halált, betegséget és rokkantságot okoz, továbbá hogy időeltolódás áll fenn a dohányzásexpozíció és a dohánytermékek egyéb alkalmazása, és a dohányzással összefüggő betegségek fellépése között".

4 A keretegyezmény 16. cikkének (1) és (6) bekezdése előírja:

„1. A Részes Felek hatékony jogalkotói, végrehajtói, igazgatási vagy más intézkedéseket hoznak és foganatosítanak a megfelelő kormányzati szinten a dohánytermékeknek olyan személyek részére történő értékesítése megtiltására, akik a belső jogszabályok, nemzeti jogszabályok értelmében kiskorúak, vagy tizennyolc év alattiak. Ezek az intézkedések magukba foglalhatják a következőket:

a) annak megkövetelését, hogy minden dohánytermék-árus helyezzen ki világos és szembeötlő jelzést az értékesítési helyen belül a kiskorúaknak történő értékesítés tilalmáról, és hogy kétség esetén kérjen fel minden dohánytermék-vásárlót annak a megfelelő igazolására, hogy elérte a jogi nagykorúságot, továbbá

b) a dohánytermékek minden olyan módon történő árusításának betiltását, amellyel e termékek közvetlenül hozzáférhetők, például az üzletek polcain;

c) édességek, rágcsálnivalók, játékok és bármely más tárgy dohánytermékek formájában történő gyártásának betiltását, amelyek vonzóak a kiskorúak számára; és

d) annak a biztosítását, hogy a joghatóságuk alá tartozó dohányárusító automaták ne legyenek hozzáférhetők kiskorúak számára, és ne segítsék elő a dohánytermékek eladását kiskorúak részére.

[…]

6. A Részes Felek hatékony jogalkotói, végrehajtói, igazgatási vagy más, büntetéseket is tartalmazó intézkedéseket hoznak és foganatosítanak az értékesítők és a terjesztők ellen azért, hogy biztosítsák az ennek a cikknek az 1–5. bekezdésében foglalt rendelkezések betartását."

Az uniós jog

A 2014/40 irányelv

5 A 2014/40 irányelv (7), (8), (21), (48) és (60) preambulumbekezdése értelmében:

„(7) Az uniós szintű jogalkotási fellépés [a keretegyezmény] végrehajtásához is szükséges, amelynek rendelkezései az Unióra és tagállamaira nézve kötelezőek. A keretegyezménynek a dohánytermékek összetételének szabályozására, a dohánytermékek adatai nyilvánosságra hozatalának szabályozására, a dohánytermékek csomagolására és címkézésére, a reklámozásra és a dohánytermékek tiltott kereskedelmére vonatkozó rendelkezései különösen relevánsak. A keretegyezmény részes felei, így az Unió és tagállamai, a keretegyezmény végrehajtására vonatkozó iránymutatásokat különböző konferenciák során konszenzussal fogadták el.

(8) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikkének (3) bekezdése szerint a jogalkotási javaslatokban az egészség védelmének magas szintjét kell alapul venni, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre. A dohánytermékek nem közönséges árucikkek, és figyelembe véve a dohánynak az emberi egészségre gyakorolt

különösen káros hatásait, az egészségvédelem kérdését kiemelt jelentőségű kérdésként kell kezelni, mindenekelőtt a fiatalok körében előforduló dohányzás arányának visszaszorítása érdekében.

[…]

(21) Összhangban ezen irányelv céljával, miszerint elő kell segíteni a dohány- és kapcsolódó termékek belső piacának zavartalan működését, az egészség védelmének magas szintjét alapul véve, különösen a fiatalok tekintetében, továbbá összhangban a 2003/54/EK tanácsi ajánlással, a tagállamokat arra kell ösztönözni, hogy korhatárokat megállapító és érvényre juttató megfelelő intézkedések elfogadása révén akadályozzák meg az említett termékek gyermek- és fiatalkorúak részére történő értékesítését.

(48) Ez az irányelv nem harmonizálja továbbá a dohányfüstmentes környezetre, a belföldi értékesítés módozataira, a belföldi reklámozásra és a márkaépítésre vonatkozó szabályokat, és nem vezet be korhatárt az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok tekintetében. A termékek kiszerelése és reklámozása semmi esetre sem vezethet a dohányfogyasztás népszerűsítéséhez, és nem idézheti elő azok összetévesztését a dohánytermékekkel. A tagállamok saját joghatóságukon belül szabadon szabályozhatják ezeket a kérdéseket, és ez kívánatos is.

(60) Mivel ezen irányelv célját, nevezetesen a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítését a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, az Unió szintjén azonban léptéke és hatása miatt e cél jobban megvalósítható, az Unió intézkedéseket hozhat az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. Az említett cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez az irányelv nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

[…]”

6 Ezen irányelv 1. cikke kimondja:

„Ezen irányelv célja a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, amelyek a következőkre vonatkoznak:

a) a dohánytermékek összetevői és kibocsátásai, valamint az ezekhez kapcsolódó jelentéstételi kötelezettségek, beleértve a cigarettánkénti legmagasabb kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-kibocsátási szintet is;

b) a dohánytermékek címkézésének és csomagolásának egyes vonatkozásai, beleértve a csomagolási egységen és bármely gyűjtőcsomagon megjelenő egészségvédő figyelmeztetéseket, valamint a dohánytermékeknek az ezen irányelvnek való megfelelése biztosítására szolgáló, e termékekre alkalmazandó nyomon követhetőségi és biztonsági elemeket;

c) a szájon át fogyasztott dohánytermékek forgalomba hozatalának tilalma:

d) a dohánytermékek határokon átnyúló távértékesítése;

e) az új dohánytermék-kategóriákra vonatkozó értesítés benyújtására vonatkozó kötelezettség;

f) a dohánytermékekhez kapcsolódó egyes termékek – nevezetesen az elektronikus cigaretták és az utántöltő flakonok, valamint a dohányzási célú gyógynövénytermékek forgalomba hozatala és címkézése;

a dohány- és a kapcsolódó termékek belső piaca zavartalan működésének elősegítése érdekében, kiindulásként az emberi egészség védelmének magas szintjét alapul véve, különös tekintettel a fiatalkorúak egészségének védelmére, valamint az Uniónak [a keretegyezmény] szerinti kötelezettségeinek való megfelelés céljából."

7 Az említett irányelv 23. cikkének (3) bekezdése a következőképpen fogalmaz:

„A tagállamok megállapítják az ennek az irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciók szabályait, és meghoznak minden szükséges intézkedést, hogy biztosítsák e szankciók végrehajtását. Az előírt szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. A szándékos jogsértés esetén alkalmazhatók olyan közigazgatási szankciók, amelyek ellensúlyozzák a jogsértéssel elérni kívánt gazdasági előnyt."

Az olasz jog

8 A 2016. január 12-i decreto legislativo nº 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 (a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetéséről szóló, 2016. évi 6. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2016. január 18-i 13. száma, 102. o.; a továbbiakban: 6/2016 törvényerejű rendelet) 24. cikkének (3) bekezdésével felváltott, 1934. december 24-i regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (az anyaság és gyermekkor védelméről és támogatásáról szóló törvények egységes szövegének elfogadásáról szóló, 1934. december 24–i 2316. sz. királyi rendelet, a GURI 1935. február 25-i 47. száma, 811. o.) 25. cikkének második bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Bárki, aki dohányterméket, nikotint tartalmazó elektronikus cigarettát, vagy utántöltő flakont, illetve új dohányterméket értékesít, köteles a vásárlótól a vásárláskor személyazonosító okmány bemutatását kérni, kivéve, ha egyértelmű, hogy a vásárló nagykorú.

Aki 18 éven aluli kiskorú személy részére nikotint tartalmazó dohányterméket, elektronikus cigarettát vagy utántöltő flakont, illetve új dohányterméket értékesít vagy ad, 500 euró összegtől 3000 euró összegig terjedő közigazgatási bírsággal és a tevékenységi engedély tizenöt napra történő felfüggesztésével sújtandó. Ismételt jogsértés esetén 1000 euró összegtől 8000 euró összegig terjedő közigazgatási bírsággal és a tevékenységi engedély visszavonásával sújtandó."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

9 PJ dohánybolt működtetésére szóló engedély jogosultja, amely – Olaszországban állami monopólium tárgyát képező – dohánytermék-értékesre jogosítja fel.

10 2016 februárjában egy ellenőrzést követően a vámhivatal megállapította, hogy PJ kiskorú részére értékesített cigarettát.

11 A 6/2016. sz. törvényerejű rendelet 24. cikkének (3) bekezdése alapján a vámhivatal 1000 euró összegű közigazgatási bírsággal és közigazgatási mellékbüntetésként a dohánybolt működtetésére szóló engedélyének tizenöt napra történő felfüggesztésével sújtotta PJ-t.

12 PJ befizette a vele szemben kiszabott bírságot. A Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (toszkánai közigazgatási bíróság, Olaszország) előtt azonban megtámadta a közigazgatási mellékbüntetésként kiszabott szankciót, amely felfüggesztette a dohánybolt működtetésére szóló engedélyét. E bíróság 2018. november 27-i ítéletével elutasította PJ keresetét.

13 PJ fellebbezést nyújtott be a Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (toszkánai közigazgatási bíróság) ítéletével szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Consiglio di Statóhoz (államtanács, Olaszország). PJ arra hivatkozott, hogy az alapügyben szereplő szabályozás összeegyeztethetetlen a 2014/40 irányelvvel, többek között azért, mert működési engedélyének felfüggesztése túlzott és aránytalan jellegű, mivel e szankciót egy első alkalommal elkövetett egyetlen jogsértés miatt szabták ki rá. PJ különösen arra hivatkozott, hogy e szabályozás az elővigyázatosság elvét helyezi előtérbe a kiskorúak egészséghez való jogának biztosítása érdekében, ami az arányosság elvének megsértését vonja maga után.

14 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság szerint az alapeljárásban szóban forgó szankciók arányosságának vizsgálata során figyelembe kell venni azt az elsőbbséget, amelyet a 2014/40 irányelv a fiatalok egészségvédelmének biztosít.

15 E bíróság továbbá úgy véli, hogy a 2014/40 irányelv 23. cikkének (3) bekezdése a tagállamokra bízza a kiskorúak dohányfogyasztása tiltásának elérését célzó szankciórendszerek meghatározását az egyrészt a fiatalok egészségének védelméhez fűződő érdek, másrészt a gazdasági szereplők dohánytermékek értékesítésére irányuló kereskedelmi tevékenység folytatásához való joga közötti egyensúly megteremtése keretében. Az említett bíróság hozzáteszi, hogy noha e rendelkezés előírja, hogy a kiszabott pénzbírságok jellegüknél fogva semlegesíthetik a jogsértésből származó pénzügyi előnyt, az uniós jogalkotó nem zárta ki a pénzbírságon kívüli közigazgatási szankciók kiszabásának lehetőségét.

16 Ebben az összefüggésben ugyanezen bíróság úgy véli, hogy az olasz jogalkotó azáltal, hogy előírta a gazdasági szereplők dohánytermékek értékesítését lehetővé tevő működési engedélyének felfüggesztését, a 2014/40 irányelv követelményeinek megfelelően az emberi egészség védelmének érdekét helyezte előtérbe a vállalkozók dohánytermékek értékesítéséhez való jogával szemben. Ennélfogva a vállalkozókat az e felfüggesztés következtében érő pénzügyi veszteségek igazoltak és észszerűek.

17 E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e az arányosság és elővigyázatosság EUMSZ 5. cikkből, a 2014/40 irányelv 23. cikkének (3) bekezdéséből, valamint ugyanezen irányelv (21) és (60) preambulumbekezdéséből eredő elvével az [1934. december 24-i 2316. sz. királyi rendeletnek] a [a 6/2016 királyi rendelet] 24. cikkének (3) bekezdésével felváltott 25. cikkének második bekezdése – abban a részében, amelyben rögzíti, hogy »[a]ki 18 éven aluli kiskorú személy részére nikotint tartalmazó dohányterméket, elektronikus cigarettát vagy utántöltő flakont, illetve új dohányterméket

értékesít vagy ad, 500 euró összegtől 3000 euró összegig terjedő közigazgatási bírsággal és a tevékenységi engedély tizenöt napra történő felfüggesztésével sújtandó« –, mivel elsőbbséget biztosít az elővigyázatosság elvének, azt azonban nem árnyalja az arányosság elvével, így aránytalan mértékben áldozza fel a gazdasági szereplők érdekeit az egészséghez való jog védelmének érdekében, következésképpen nem biztosítja az egyes alapvető jogok igazságos egyensúlyát, főként pedig nem olyan szankció révén, amely az [említett] irányelv (8) preambulumbekezdésében foglaltakkal ellentétben nem valósítja meg hatékonyan a fiatalok körében előforduló dohányzás aránya visszaszorításának célját?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

Előzetes észrevételek

18 A nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkben bevezetett együttműködési eljárásban a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróság részére olyan hasznos választ adjon, amely számára lehetővé teszi az előtte folyamatban lévő ügy elbírálását. Ebből a szempontból adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket. A Bíróság feladata ugyanis az uniós jog minden olyan rendelkezésének értelmezése, amelyre a nemzeti bíróságoknak az eléjük terjesztett jogviták eldöntése érdekében szükségük van, még akkor is, ha e bíróságok az általuk feltett kérdésekben nem jelölik meg kifejezetten ezeket a rendelkezéseket (2019. december 12-i Instituto Nacional de la Seguridad Social [Anyák nyugdíj-kiegészítése] ítélet, C-450/18, EU:C:2019:1075, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 A jelen ügyben, még ha a kérdést előterjesztő bíróság ténylegesen egyrészt az EUMSZ 5. cikk, másrészt a 2014/40 irányelv rendelkezéseinek értelmezésére korlátozta is kérdését, e körülmény nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság a nemzeti bíróság részére az uniós jognak az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához hasznos, valamennyi értelmezési szempontját megadja, függetlenül attól, hogy e bíróság kérdései megfogalmazásában utalt-e azokra, vagy sem. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége, és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolása alapján meghatározni az említett jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a jogvita tárgyára figyelemmel szükséges (lásd ebben az értelemben: 2019. december 12-i Instituto Nacional de la Seguridad Social [Anyák nyugdíj-kiegészítése] ítélet, C-450/18, EU:C:2019:1075, 26. pont).

20 A jelen ügyben, ahogyan az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, a vámhivatal az ellenőrzést követően megállapította, hogy PJ a dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítésére vonatkozó tilalom megsértésével cigarettákat adott el egy kiskorúnak. Következésképpen a vámhivatal a nemzeti jog alapján közigazgatási pénzbírságot szabott ki, valamint közigazgatási mellékbüntetésként a dohánybolt működtetésére szóló engedélyének tizenöt napra történő felfüggesztésével sújtotta.

21 Ebben az összefüggésben először is az EUSZ 5. cikk jelen ügyben való alkalmazhatóságát illetően meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság e cikkre hivatkozva konkrétabban az EUSZ 5. cikk (4) bekezdésében előírt arányosság elvének értelmezését kéri.

22 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezés az uniós intézmények tevékenységére vonatkozik. E rendelkezés első albekezdésének értelmében az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések

célkitűzéseinek eléréséhez szükséges. Ugyanezen rendelkezés második albekezdését illetően, az az uniós intézményekre vonatkozik, és arra kötelezi azokat, hogy valamely hatáskörük gyakorlása során tartsák tiszteletben az arányosság elvét (2020. február 13-i MAK TURS végzés (C-376/19, nem tették közzé, EU:C:2020:99, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Márpedig a jelen ügyben a nemzeti rendelkezést az olasz jogalkotó által elfogadott 6/2016. sz. törvényerejű rendelet tartalmazza, amely rendelkezés Olaszországban a dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítésére vonatkozó tilalom megsértése esetére közigazgatási szankciók kiszabására vonatkozik. E körülmények között az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése nem alkalmazható az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetre.

24 Másodszor, ami a 2014/40 irányelv és annak 23. cikke (3) bekezdésének alkalmazhatóságát illeti, először is rá kell mutatni arra, hogy ezen irányelv (21) preambulumbekezdése értelmében összhangban egyrészt ezen irányelv céljával, miszerint elő kell segíteni a dohány- és kapcsolódó termékek belső piacának zavartalan működését, az egészség védelmének magas szintjét alapul véve, különösen a fiatalok tekintetében, másrészt összhangban a dohányzás megelőzéséről és a dohánytermékek ellenőrzésének javítására irányuló kezdeményezésekről szóló, 2002. december 2-i 2003/54/EK tanácsi ajánlással (HL 2002. L 22., 31. o.), a tagállamokat arra kell ösztönözni, hogy korhatárokat megállapító és érvényre juttató megfelelő intézkedések elfogadása révén akadályozzák meg az említett termékek gyermek- és fiatalkorúak részére történő értékesítését.

25 A fentiekre tekintettel, ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 51. pontjában lényegében rámutatott, ez az ösztönzés ezen irányelvben nem olyan rendelkezés formájában valósult meg, amely a dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítését tiltó intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettséget ír elő.

26 Az említett irányelv (48) preambulumbekezdéséből ugyanis kitűnik, hogy az irányelv nem harmonizálja a dohánytermékek nemzeti piacokon történő értékesítésének módját. E preambulumbekezdés előírja azt is, hogy a tagállamok saját joghatóságukon belül szabadon szabályozhatják ezeket a kérdéseket, és ez kívánatos is.

27 E körülmények között, ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 45. pontjában lényegében rámutatott, meg kell állapítani, hogy a 2014/40 irányelv nem harmonizálta a dohánytermékek értékesítésének e vonatkozásait, a kiskorúak részére történő értékesítés vonatkozásában.

28 Következésképpen a jelen ügyben sem a 2014/40 irányelv 23. cikkének (3) bekezdése, sem maga az irányelv nem alkalmazható.

29 Harmadszor emlékeztetni kell arra, hogy a keretegyezményt az Unió nevében a 2004. június 2-i 2004/513/EK tanácsi határozat (HL 2004. L 213., 8. o.) hagyta jóvá.

30 E tekintetben a Bíróság több alkalommal kimondta, hogy az Unió által kötött nemzetközi megállapodások a hatálybalépésüktől kezdve az uniós jog szerves részét képezik (2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország [Felsőoktatás] ítélet, C-66/18, EU:C:2020:792, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ebből következik, ahogyan arra a főtanácsnok az indítványának 55. pontjában rámutatott, hogy a keretegyezmény az uniós jog szerves részét képezi.

31 E keretegyezménynek „Értékesítés kiskorúak részére és kiskorúak által” című 16. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy az említett keretegyezmény valamennyi részes fele hatékony jogalkotói, végrehajtói, igazgatási vagy más intézkedéseket hoz és foganatosít a megfelelő

kormányzati szinten a dohánytermékeknek olyan személyek részére történő értékesítése megtiltására, akik a belső jogszabályok, nemzeti jogszabályok értelmében kiskorúak, vagy tizennyolc év alattiak. E cikk (6) bekezdése értelmében az ugyanezen keretmegállapodásban részes valamennyi fél hatékony jogalkotói, végrehajtói, igazgatási vagy más, büntetéseket is tartalmazó intézkedéseket hoznak és foganatosítanak az értékesítők és a terjesztők ellen azért, hogy biztosítsák az említett 16. cikknek az 1–5. bekezdésében foglalt rendelkezések betartását.

32 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti rendelkezést főszabály szerint a keretegyezmény 16. cikkében foglalt követelmények fényében kell értékelni.

33 Márpedig, ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 59. pontjában lényegében rámutatott, mivel a keretegyezmény az uniós jog szerves részét képezi, annak végrehajtása során tiszteletben kell tartani az arányosság elvét, mint az uniós jog általános elvét.

34 Negyedszer és végül, az elővigyázatosság elvének jelen ügyben való alkalmazhatóságát illetően emlékeztetni kell arra hogy ezen elv magában foglalja, hogy amennyiben bizonytalanság áll fenn az emberi egészségre vonatkozó kockázatok fennállását vagy mértékét illetően, védelmi intézkedéseket lehet hozni anélkül, hogy meg kellene várni, hogy e kockázatok valósága és súlyossága teljesen bizonyossá váljon (lásd ebben az értelemben: 2021. május 6-i Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ítélet, C-499/18 P, EU:C:2021:367, 80. pont). E tekintetben elegendő rámutatni egyrészt arra, hogy az eljárásban részt vevő felek egyike sem tagadja a dohányzásra szánt dohánytermékek fogyasztásához kapcsolódó kockázatokat, másrészt pedig, hogy a keretegyezmény preambulumából kitűnik, hogy tudományos bizonyítékok egyértelműen megállapították, hogy a dohányzás és a dohányfüst-expozíció halált, betegséget és rokkantságot okoz, továbbá hogy időeltolódás áll fenn a dohányzásexpozíció és a dohánytermékek egyéb alkalmazása, és a dohányzással összefüggő betegségek fellépése között. Következésképpen, ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 65. pontjában rámutatott, ezen elv nem alkalmazható az alapeljárásban szóban forgó helyzetre.

35 Ilyen körülmények között az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést úgy kell értelmezni, hogy az lényegében annak megállapítására irányul, hogy az arányosság elvével ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely a dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítésére vonatkozó tilalom első megsértése esetén a közigazgatási bírság kiszabásán túlmenően az e tilalmat megsértő gazdasági szereplőnek az ilyen termékek értékesítésére jogosító működési engedélye tizenöt napra történő felfüggesztését is előírja.

A Bíróság válasza

36 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az e szabályozással bevezetett rendszerben előírt feltételek teljesítésének elmulasztása esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó uniós jogszabályok harmonizálásának hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása. Mindazonáltal a tagállamoknak e hatáskörüket az uniós jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával, ennélfogva az arányosság elvére figyelemmel kell gyakorolniuk (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet, C-544/19, EU:C:2021:803, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37 Különösen a nemzeti jogszabály által előírt közigazgatási intézkedések és szankciók nem léphetik túl azt a mértéket, amely szükséges az e jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához (lásd ebben az értelemben: 2016. október 19-i EL-EM-2001 ítélet, C-501/14,

EU:C:2016:777, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. július 12-i Pinzaru és Cirstinoiu végzés, C-707/17, nem tették közzé, EU:C:2018:574, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 Ugyanis amennyiben több megfelelő intézkedés kínálkozik, a kevésbé korlátozó intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok (lásd ebben az értelemben: 2016. október 19-i EL-EM-2001 ítélet, C-501/14, EU:C:2016:777, 39. pont; 2021. május 6-i Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ítélet, C-499/18 P, EU:C:2021:367, 166. pont).

39 Ezzel összefüggésben a Bíróság pontosította, hogy a szankciók szigorúságának összhangban kell állnia az általuk büntetett jogsértés súlyával, különösen a tényleges visszatartó erő biztosítása révén, az arányosság általános elvének tiszteletben tartásával (2018. július 12-i Pinzaru és Cirstinoiu végzés, C-707/17, nem tették közzé, EU:C:2018:574, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Noha a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására kizárólag a nemzeti bíróság rendelkezik hatáskörrel, annak értékelése, hogy a jelen esetben a kiszabott bírságon felül arányos-e a dohánybolt működési engedélyének felfüggesztése, a dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítési tilalmával elérni kívánt jogos cél megvalósításával, nevezetesen az emberi egészség védelme, különösen a dohányzás fiatalok körében való elterjedtségének csökkentése érdekében, a Bíróság mindazonáltal az uniós joghoz tartozó olyan értelmezési szempontokat adhat számára, amelyek lehetővé teszik annak meghatározását, hogy ez a helyzet áll-e fenn (lásd ebben az értelemben: 2021. február 11-i K. M. [A hajóparancsnokkal szemben kiszabott szankciók] ítélet, C-77/20, EU:C:2021:112, 39. pont).

41 A jelen ügyben a 6/2016. sz. törvényerejű rendelet 24. cikkének (3) bekezdéséből kitűnik, hogy az olasz jogalkotó a dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítésére vonatkozó tilalom első megsértése esetére halmozott büntetést írt elő, amely egyrészt pénzbüntetés kiszabásából, másrészt a jogsértés elkövetőjének a dohánybolt működtetésére vonatkozó engedélye tizenöt napra történő felfüggesztéséből áll.

42 A büntetések halmozását illetően az olasz kormány megjegyzi, hogy a korábbi büntetési rendszer idején, amely kizárólag pénzbüntetéseket írt elő, a gazdasági megfontolások arra késztették a dohánytermék-kikereskedőket, hogy vállalják a kockázatot, hogy a dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítése tilalmának megsértése miatt büntetést kapnak. Kizárólag pénzbírság kiszabása tehát nem tette volna lehetővé a fiatalok dohányfogyasztásának csökkentését.

43 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy a keretegyezmény 16. cikkének (6) bekezdése nem zárja ki annak lehetőségét, hogy közigazgatási bírságon felül más közigazgatási szankciókat is kiszabjanak, mint például a dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítésére vonatkozó tilalmat megsértő gazdasági szereplő engedélyének felfüggesztése.

44 Másodszor, meg kell állapítani, hogy ahhoz, hogy egy ilyen szankciónak valóban visszatartó ereje legyen, ugyanakkor megfeleljen az arányosság általános elvének, az elkövetőket ténylegesen meg kell fosztani a dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítésével kapcsolatos bűncselekményekből származó gazdasági előnyöktől, és a szankcióknak a bűncselekmények súlyával arányos hatást kell tudniuk kifejteni, hogy mindenkit hatékonyan visszatartsanak az azonos jellegű bűncselekmények elkövetésétől.

45 Ilyen körülmények között úgy tűnik, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló szankciórendszer, amely a közigazgatási bírság kiszabásán túlmenően az érintett gazdasági szereplő dohánybolt működtetésére vonatkozó engedélyének felfüggesztését is előírja közigazgatási mellékbüntetésként, jelentősen gyengítheti, vagy akár meg is szüntetheti azokat a gazdasági megfontolásokat, amelyek arra ösztönözhetik a dohánytermék-kiskereskedőket, hogy az ilyen értékesítés tilalma ellenére dohánytermékeket adjanak el kiskorúaknak.

46 Az olasz jogalkotó által előírt szankciók tehát úgy tűnik, hogy egyrészt semlegesítik a jogsértésből származó pénzügyi előnyt, másrészt arra ösztönzik a gazdasági szereplőket, hogy betartsák a dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítését tiltó intézkedéseket.

47 Az alapügyben szereplőhöz hasonló szankciórendszer tehát alkalmasnak tűnik az emberi egészség védelmére, és különösen a dohányzás fiatalok körében való elterjedtségének csökkentésére irányuló, a keretegyezményben megfogalmazott cél elérésére.

48 Ami azt a kérdést illeti, hogy a nemzeti szabályozás által előírt szankciók szigorúsága nem lépi-e túl a szóban forgó szabályozás által jogszerűen elérni kívánt célok megvalósításához szükséges mértéket, először is meg kell vizsgálni, hogy az érintett gazdasági szereplő dohánybolt működtetésére vonatkozó engedélyének felfüggesztése milyen következményekkel járhat az érintett gazdasági szereplőnek a gazdasági tevékenység folytatásához való törvényes jogára nézve.

49 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint az az Európai Unió Alapjogi Chartájának 35. cikkéből, az EUMSZ 9. cikkből, az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdéséből és az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdéséből kitűnik – az emberi egészség magas szintű védelmét valamennyi uniós politika és cselekvés meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell (2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet, C-547/14, EU:C:2016:325, 157. pont).

50 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egészség védelmére irányuló cél a gazdasági megfontolásokhoz képest döntő jelentőséggel bír, így ezzel a céllal akár jelentős hátrányos gazdasági következményeket is igazolni lehet (2018. november 22-i Swedish Match ítélet, C-151/17, EU:C:2018:938, 54. pont).

51 Meg kell tehát állapítani, ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 75. pontjában lényegében rámutatott, hogy a dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítésére vonatkozó tilalom első megsértése esetén a dohánybolt üzemeltetésére vonatkozó engedély korlátozott időre történő felfüggesztése főszabály szerint nem tekinthető a vállalkozás szabadságának gyakorlásához való törvényes jog túlzott mértékű megsértésének.

52 Másodszor, ami a jelen ügyben a szankciók meghatározásának módjait illeti, rá kell mutatni először is arra, hogy noha a 6/2016. sz. törvényerejű rendelet 24. cikkének (3) bekezdése előírja a dohánybolt működési engedélyének tizenöt napra történő felfüggesztését, ugyanakkor azt is előírja, hogy a dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítésére vonatkozó tilalom első megszegése esetén a felfüggesztést pénzbírságok kísérik, amelyek mértéke a szóban forgó jogsértés súlyosságától függően változik, amiből az tűnik ki, hogy a kiszabható büntetések meghatározása bizonyos fokozatosságot mutat.

53 Úgy tűnik ugyanis, hogy e rendelkezés a bírságok meghatározásának olyan módjait írja elő, amelyek lehetővé teszik e bírságok kiszabásakor az eset összes körülményének, különösen az érintett gazdasági szereplő jogellenes magatartása súlyosságának mérlegelését.

54 Ilyen körülmények között, ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 79. pontjában rámutatott, úgy tűnik, hogy a szankciók szigorúsága és az érintett jogsértés súlyossága közötti egyensúlyt a jogsértést elkövetőjének a dohánybolt működtetésére vonatkozó engedélye felfüggesztését kísérő, a szóban forgó jogsértés súlyosságának függvényében változó pénzbírság biztosítja. A jelen ügyben ugyanis az alapügy felperesével szemben kiszabott bírság összege 1000 euró volt, vagyis az első jogsértés esetében előírt összegek alsó határának megfelelő összeg.

55 Másodszor meg kell jegyezni, hogy a gazdasági tevékenység felfüggesztése csak tizenöt napra szól.

56 Úgy tűnik tehát, hogy ez a mellékbüntetés összefüggéseiben tekintve olyan intézkedésnek minősül, amely a dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítésére vonatkozó tilalom első alkalommal történő megsértése esetén különösen az említett termékek kiskereskedői által elkövetett jogsértés szankcionálására és e tilalom ismételt megsértésétől való visszatartásra irányul azáltal, hogy megszűnteti azokat a gazdasági megfontolásokat, amelyek arra késztethetik e kiskereskedőket, hogy az ilyen értékesítési tilalom ellenére dohánytermékeket értékesítsenek kiskorúaknak, anélkül azonban, hogy az engedély visszavonásához vezetne, amely – ahogyan az a 6/2016. sz. törvényerejű rendelet 24. cikkének (3) bekezdéséből kitűnik – csak ismételt jogsértés esetén van előírva.

57 Ilyen körülmények között, tekintettel a jogsértés súlyosságára és a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok függvényében, nem tűnik úgy, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló szankciórendszer, amely a dohánytermékek kiskorúaknak történő értékesítésére vonatkozó tilalom megsértéséből származó gazdasági előnyök elvonása és az e tilalom megsértésétől való visszatartás érdekében az első alkalommal elkövetett jogsértés esetén a közigazgatási bírság kiszabásán túlmenően előírja a dohánybolt működési engedélyének tizenöt napra történő felfüggesztését, túllépné az emberi egészség védelmére, és különösen a dohányzás fiatalok körében való elterjedtségének csökkentésére irányuló célkitűzés biztosításához szükséges mértéket.

58 A fenti megfontolásokra tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az arányosság elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítésére vonatkozó tilalom első megsértése esetén a közigazgatási bírság kiszabásán túlmenően az e tilalmat megsértő gazdasági szereplőnek az ilyen termékek értékesítésére jogosító működési engedélye tizenöt napra történő felfüggesztését is előírja, feltéve hogy az ilyen szabályozás nem lépi túl az emberi egészség védelmére, és különösen a dohányzás fiatalok körében való elterjedtségének csökkentésére irányuló célkitűzés biztosításához szükséges mértéket.

A költségekről

59 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

Az arányosság elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a dohánytermékek kiskorúak részére történő értékesítésére vonatkozó

tilalom első megsértése esetén a közigazgatási bírság kiszabásán túlmenően az e tilalmat megsértő gazdasági szereplőnek az ilyen termékek értékesítésére jogosító működési engedélye tizenöt napra történő felfüggesztését is előírja, feltéve hogy az ilyen szabályozás nem lépi túl az emberi egészség védelmére, és különösen a dohányzás fiatalok körében való elterjedtségének csökkentésére irányuló célkitűzés biztosításához szükséges mértéket.

Aláírások