TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2022 m. vasario 24 d.* [i]

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Teisės aktų derinimas – Direktyva 2014/40/ES – 23 straipsnio 3 dalis – Pasaulio sveikatos organizacijos tabako kontrolės pagrindų konvencija – Draudimas parduoti tabako gaminius nepilnamečiams – Sankcijų sistema – Veiksmingos, proporcingos ir atgrasomosios sankcijos – Tabako gaminių pardavėjų pareiga patikrinti pirkėjo amžių parduodant šiuos gaminius – Bauda – Baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla – Veiklos licencijos galiojimo sustabdymas penkiolikai dienų – Proporcingumo principas – Atsargumo principas“

Byloje C-452/20

dėl *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) 2020 m. rugpjūčio 5 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2020 m. rugsėjo 23 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

PJ

prieš

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas A. Arabadjiev (pranešėjas), teisėjai I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb ir A. Kumin,

generalinis advokatas M. Szpunar,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

– PJ, atstovaujamo *avvocato* A. Celotto,

* Proceso kalba: italų.

– Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* A. Collabolletta,

– Vengrijos vyriausybės, atstovaujamos M. Fehér, G. Koós ir R. Kissné Berta,

– Europos Komisijos, atstovaujamos C. Hödlmayr ir A. Spina,

susipažinęs su 2021 m. spalio 14 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl proporcingumo ir atsargumo principų, ESS 5 straipsnio, 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/40/ES dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo (OL L 127, 2014, p. 127; klaidų ištaisymai OL L 295, 2016, p. 84 ir OL L 150, 2015, p. 24) 8, 21 ir 60 konstatuojamųjų dalių, taip pat 1 straipsnio ir 23 straipsnio 3 dalies išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant PJ ginčą su *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana* (Muitinės ir monopolijų agentūra – Toskanos monopolijų biuras, Italija, toliau – Muitinės agentūra) ir *Ministero dell'economia e delle finanze* (Ekonomikos ir finansų ministerija, Italija) dėl to, ar buvo teisėtas muitinės agentūros sprendimas skirti PJ piniginę baudą ir papildomą administracinę sankciją penkiolikai dienų sustabdyti jo licencijos, suteikiančios teisę verstis baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla, galiojimą.

Teisinis pagrindas

Tarptautinė teisė

3 2004 m. birželio 2 d. Tarybos sprendimu 2004/513/EB (OL L 213, 2004 p. 8) Europos Sąjungos vardu buvo patvirtinta 2003 m. gegužės 21 d. Ženevoje pasirašyta Pasaulio sveikatos organizacijos tabako kontrolės pagrindų konvencija (toliau – TKPK). Kaip nurodyta TKPK preambulėje, šios konvencijos Šalys pripažįsta, kad „moksl[o] tyrimais nedviprasmiškai įrodyta, jog tabako vartojimas ir priverstinis kvėpavimas tabako dūmais sukelia mirtį, ligas bei neįgalumą, ir kad nuo rūkymo bei kitų tabako gaminių vartojimo pradžios iki jo sukeltų ligų pradžios esama tam tikro laiko tarpo“.

4 TKPK 16 straipsnio 1 ir 6 dalyse numatyta:

„1. Kiekviena Šalis atitinkamu vyriausybės lygiu patvirtina ir įgyvendina įstatymines, vykdomąsias, administracines ir kitokias priemones, kad uždraustų parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, dar nesukakusiems vidaus ar nacionaliniais įstatymais nustatyto amžiaus arba aštuoniolikos metų. Šios priemonės gali būti:

a) reikalavimas, kad visi tabako gaminių pardavėjai savo prekybos vietoje aiškiai ir visiems matomai nurodytų, kad parduoti tabaką nepilnamečiams draudžiama, o suabejoję tabako pirkėjo amžiumi prašytų jį pateikti pilnametystę įrodantį dokumentą;

b) draudimas pardavinėti tabako gaminius tiesiogiai prieinamu, pavyzdžiui, savitarnos būdu;

c) užtikrinimas, kad tabako gaminių pardavimo automatai būtų neprieinami nepilnamečiams ir neskatintų tabako gaminių pardavimo nepilnamečiams.

d) užtikrinimas, kad tabako gaminių pardavimo automatai būtų neprieinami nepilnamečiams ir neskatintų tabako gaminių pardavimo nepilnamečiams.

<…>

6. Siekdama užtikrinti šio straipsnio 1–5 dalyse nurodytų įpareigojimų laikymąsi, kiekviena Šalis patvirtina ir įgyvendina reikiamas įstatymines vykdomąsias, administracines bei kitokias priemones, apimančias ir bausmes pardavėjams bei platintojams.“

Sąjungos teisė

5 Direktyvos 2014/40 7, 8, 21, 48 ir 60 konstatuojamosiose dalyse teigiama:

„(7) teisėkūros veiksmai Sąjungos lygmeniu būtini ir siekiant įgyvendinti 2003 m. gegužės mėn. [TKPK], kurios nuostatos Sąjungai ir jos valstybėms narėms yra privalomos. Ypač svarbios yra TKPK nuostatos dėl tabako gaminių sudėties reguliavimo, informacijos apie tabako gaminius paskelbimo reguliavimo, tabako gaminių pakuočių ir etikečių, reklamos ir neteisėtos prekybos tabako gaminiais. TKPK Šalys, įskaitant Sąjungą ir jos valstybes nares, įvairių konferencijų metu bendru sutarimu priėmė keletą gairių TKPK nuostatoms įgyvendinti;

(8) pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 114 straipsnio 3 dalį aukštas sveikatos apsaugos lygis turėtų būti laikomas pagrindu teikiant teisėkūros pasiūlymus ir visų pirma turėtų būti atsižvelgiama į visas mokslo faktais pagrįstas naujoves. Tabako gaminiai nėra paprastos prekės ir, atsižvelgiant į ypač kenksmingą tabako poveikį žmogaus sveikatai, sveikatos apsauga turėtų būti laikoma svarbiu prioritetu, visų pirma tam, kad būtų sumažintas rūkymo paplitimas tarp jaunimo;

<…>

(21) atsižvelgiant į šios direktyvos tikslus – sudaryti palankesnes sąlygas sklandžiam tabako ir susijusių gaminių vidaus rinkos veikimui, pagrindu laikant aukštą sveikatos, ypač jaunimo sveikatos, apsaugos lygį ir laikantis [2002 m. gruodžio 2 d.] Tarybos rekomendacijos 2003/54/EB [dėl rūkymo prevencijos ir paskatų stiprinti tabako kontrolę (OL L 22, 2003 1 25, p. 31)], valstybės narės turėtų būti skatinamos užkirsti kelią prekybai tokiais gaminiais vaikams ir paaugliams patvirtinant tinkamas priemones, kuriomis būtų nustatyti amžiaus apribojimai ir užtikrintas jų laikymasis;

<…>

(48) be to, šia direktyva nederinamos taisyklės dėl aplinkos be tabako ar vidaus prekybos, vidaus reklamos ar platesnio prekės ženklo naudojimo tvarkos ir nenustatomas amžiaus apribojimas elektroninėms cigaretėms ar pildomosioms talpykloms. Bet kuriuo atveju tų gaminių pateikimas ir reklama neturėtų skatinti tabako vartojimo ar painiojimo su tabako gaminiais. Valstybės narės gali laisvai reglamentuoti tokius klausimus pagal savo jurisdikciją ir yra raginamos tai daryti;

<…>

(60) kadangi šios direktyvos tikslų, t. y. suderinti valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus dėl tabako ir susijusių gaminių gamybos, pateikimo ir pardavimo valstybės narės negali deramai pasiekti, o dėl jų apimties ir poveikio tų tikslų būtų geriau siekti Sąjungos lygiu, remdamasi ES sutarties 5 straipsnyje nustatytu subsidiarumo principu Sąjunga gali patvirtinti priemones. Pagal tame straipsnyje nustatytą proporcingumo principą šia direktyva neviršijama to, kas būtina nurodytiems tikslams pasiekti.“

6 Šios direktyvos 1 straipsnyje nustatyta:

„Šios direktyvos tikslas – suderinti valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus, reglamentuojančius:

a) tabako gaminių sudedamąsias dalis bei išsiskiriančias medžiagas ir susijusias prievoles teikti pranešimus, įskaitant didžiausią leistiną dervų, nikotino ir anglies monoksido kiekį iš cigarečių išsiskiriančiose medžiagose;

b) tam tikrus tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių aspektus, įskaitant įspėjimus apie galimą žalą sveikatai, pateikiamus ant vienetinių tabako gaminių pakelių ir bet kokios išorinės pakuotės, taip pat atsekamumą ir saugumo elementus, kurie taikomi tabako gaminiams, siekiant užtikrinti jų atitiktį šiai direktyvai;

c) draudimą pateikti rinkai oraliniam vartojimui skirtą tabaką;

d) tarpvalstybinę nuotolinę prekybą tabako gaminiais;

e) prievolę pateikti pranešimą apie naujoviškus tabako gaminius;

f) tam tikrų gaminių, susijusių su tabako gaminiais – elektroninių cigarečių ir pildomųjų talpyklų, taip pat rūkomųjų žolinių gaminių pateikimą rinkai ir ženklinimą;

siekiant sudaryti palankesnes sąlygas sklandžiam tabako ir susijusių gaminių vidaus rinkos veikimui, pagrindu laikant aukštą žmonių, ypač jaunimo, sveikatos apsaugos lygį, ir laikytis Sąjungos įsipareigojimų pagal [TKPK].“

7 Šios direktyvos 23 straipsnio 3 dalyje numatyta:

„Valstybės narės nustato taisykles dėl sankcijų, taikytinų pažeidus pagal šią direktyvą priimtas nacionalines nuostatas, ir imasi visų tų sankcijų vykdymui užtikrinti būtinų priemonių. Numatytos sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios. Bet kokios finansinės administracinės sankcijos, kurios gali būti taikomos už tyčinius pažeidimus, gali būti tokios, kad nusvertų ekonominę naudą, kurios siekiama darant pažeidimą.“

Italijos teisė

8 1934 m. gruodžio 24 d. *regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia* (Karaliaus dekretas Nr. 2316 dėl vieningo motinystės ir vaikų apsaugos ir paramos įstatymų teksto patvirtinimo; GURI, Nr. 47, 1935 m. vasario 25 d., p. 811) 25 straipsnio antroje pastraipoje, pakeistoje 2016 m. sausio 12 d. *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* (Įstatyminis dekretas Nr. 6 dėl Direktyvos 2014/40 dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB perkėlimo (GURI, Nr. 13, 2016 m. sausio 18 d. p. 102; toliau – Įstatyminis dekretas Nr. 6/2016)) 24 straipsnio 3 dalimi, nustatyta:

„Bet kuris asmuo, parduodantis tabako gaminius, elektronines cigaretes ar pildomąsias talpyklas, kuriose yra nikotino, arba naujoviškus tabako gaminius, privalo reikalauti, kad juos įsigyjantis pirkėjas pateiktų asmens tapatybės dokumentą, nebent akivaizdu, kad jis pilnametis.

Asmeniui, kuris jaunesniems kaip aštuoniolikos metų amžiaus nepilnamečiams parduoda arba tiekia tabako gaminių, elektroninių cigarečių ar papildomųjų talpyklų, kuriose yra nikotino, arba naujoviškų tabako gaminių, skiriama administracinė bauda nuo 500 iki 3 000 EUR ir penkiolikai dienų sustabdomas jo licencijos verstis veikla galiojimas. Jei pažeidimas padaromas pakartotinai, asmeniui skiriama administracinė bauda nuo 1 000 iki 8 000 EUR ir panaikinamas jo licencijos verstis veikla galiojimas.“

Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

9 PJ turi licenciją verstis baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla; ši licencija jam suteikia teisę prekiauti tabako gaminiais, kuriems Italijoje taikomas valstybės monopolis.

10 2016 m. vasario mėn. per muitinės agentūros patikrinimą buvo nustatyta, kad PJ pardavė cigarečių nepilnamečiui.

11 Taikydama Įstatyminio dekreto Nr. 6/2016 24 straipsnio 3 dalį muitinės agentūra skyrė PJ administracinę 1 000 EUR dydžio baudą ir papildomą administracinę sankciją, t. y. penkiolikai dienų sustabdė jo licencijos verstis baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla, galiojimą.

12 PJ sumokėjo jam paskirtą baudą. Tačiau jis pateikė skundą *Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana* (Toskanos regiono administracinis teismas, Italija) dėl papildomos administracinės sankcijos, kuria buvo sustabdytas jo licencijos verstis baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla, galiojimas. 2018 m. lapkričio 27 d. sprendimu šis teismas atmetė PJ skundą.

13 PJ *Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana* (Toskanos regiono administracinis teismas) sprendimą apskundė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija). Jis tvirtino, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamos teisės normos buvo nesuderinamos su Direktyva 2014/40 visų pirma dėl to, kad jo veiklos licencijos galiojimo sustabdymas buvo pernelyg griežta ir neproporcinga priemonė, nes ši sankcija jam buvo skirta už vieną, pirmą kartą padarytą pažeidimą. Taigi PJ manė, kad šiomis teisės normomis pirmenybė teikiama atsargumo principui, siekiant užtikrinti nepilnamečių teisę į sveikatą, o tai lėmė proporcingumo principo pažeidimą.

14 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad vertinant pagrindinėje byloje nagrinėjamų sankcijų proporcingumą reikia atsižvelgti į pirmenybę, kuri pagal Direktyvą 2014/40 teikiama jaunimo sveikatos apsaugai.

15 Šis teismas mano, kad derinant, viena vertus, interesą apsaugoti jaunimo sveikatą ir, kita vertus, ūkio subjektų teisę užsiimti komercine veikla, kurią sudaro prekyba tabako gaminiais, Direktyvos 2014/40 23 straipsnio 3 dalyje valstybėms narėms paliekama teisė nustatyti sankcijų sistemas, kuriomis siekiama tikslo uždrausti, kad nepilnamečiai vartotų tabaką. Tas teismas priduria, kad nors šioje nuostatoje numatyta, jog paskirtos piniginės sankcijos gali neutralizuoti dėl pažeidimo įgytą finansinę naudą, Sąjungos teisės aktų leidėjas neatmetė galimybės skirti ne tik pinigines, bet ir kitas administracines sankcijas.

16 Šiomis aplinkybėmis tas pats teismas mano, kad numatydamas veiklos licencijų, suteikiančių ūkio subjektams teisę prekiauti tabako gaminiais, galiojimo sustabdymą Italijos teisės aktų leidėjas, laikydamasis Direktyvos 2014/40 reikalavimų, pirmenybę teikia interesui apsaugoti žmonių sveikatą, o ne verslininko teisei prekiauti tabako gaminiais. Todėl verslininkų finansiniai nuostoliai, patiriami dėl šio sustabdymo, yra pateisinami ir pagrįsti.

17 Tokiomis aplinkybėmis *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar [1934 m. gruodžio 24 d. Karaliaus dekreto Nr. 2316] 25 straipsnio antra pastraipa, pakeista Įstatyminio dekreto Nr. 6/2016] 24 straipsnio 3 dalimi, – tiek, kiek joje nustatyta, kad „[a]smeniui, kuris jaunesniems kaip aštuoniolikos metų amžiaus nepilnamečiams parduoda arba tiekia tabako gaminių, elektroninių cigarečių ar papildomųjų talpyklų, kuriose yra nikotino, arba naujoviškų tabako gaminių, taikoma administracinė bauda nuo 500 iki 3 000 EUR ir penkiolikai dienų sustabdomas licencijos verstis veikla galiojimas“, – pažeidžiami Sąjungos proporcingumo ir atsargumo principai, nurodyti ESS 5 straipsnyje, Direktyvos 2014/40 23 straipsnio 3 dalyje ir šios direktyvos 21 ir 60 konstatuojamosiose dalyse, dėl to, kad teikiama pirmenybė atsargumo principui, jo nesušvelninant proporcingumo principu, taip neproporcingai paaukojant ūkio subjektų interesus sveikatos apsaugos naudai ir dėl to neužtikrinant tinkamos įvairių pagrindinių teisių pusiausvyros, taip pat taikant sankciją, kuria, pažeidžiant [minėtos direktyvos] 8 konstatuojamąją dalį, veiksmingai nesiekiama tikslo stabdyti rūkymo plitimą tarp jaunimo?“

Dėl prejudicinio klausimo

Pirminės pastabos

18 Nacionaliniams teismams ir Teisingumo Teismui bendradarbiaujant, kaip numatyta SESV 267 straipsnyje, pastarasis turi pateikti nacionaliniam teismui naudingą atsakymą, kuris leistų priimti sprendimą jo nagrinėjamoje byloje. Tokiu atveju Teisingumo Teismui gali tekti performuluoti jam pateiktus klausimus. Teisingumo Teismui pavesta aiškinti visas Sąjungos teisės nuostatas, kurių reikia nacionaliniams teismams, kad jie išspręstų nagrinėjamas bylas, net jei šios nuostatos nėra aiškiai nurodytos šių teismų Teisingumo Teismui pateiktuose klausimuose (šiuo klausimu žr. 2019 m. gruodžio 12 d. Sprendimo *Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensijos priedas motinoms)*, C-450/18, EU:C:2019:1075, 25 punktą).

19 Net jei šioje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausime dėl išaiškinimo formaliai nurodė tik ESS 5 straipsnio ir Direktyvos 2014/40 nuostatas, ši aplinkybė netrukdo Teisingumo Teismui pateikti jam visų Sąjungos teisės išaiškinimo aspektų, kurie galėtų būti naudingi sprendimui jo nagrinėjamoje byloje priimti, neatsižvelgiant į tai, ar šis teismas juos nurodė savo pateiktame klausime. Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas turi iš visos nacionalinio teismo pateiktos informacijos ir, be kita ko, iš sprendimo ar nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvuojamosios dalies, atrinkti Sąjungos teisės klausimus, aiškintinus atsižvelgiant į bylos dalyką (šiuo klausimu žr. 2019 m. gruodžio 12 d. Sprendimo *Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensijos priedas motinoms)*, C-450/18, EU:C:2019:1075, 26 punktą).

20 Nagrinėjamu atveju, kaip matyti iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, muitinės agentūra, atlikusi patikrinimą, nustatė, kad PJ pardavė cigarečių nepilnamečiui, pažeisdamas draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams. Todėl muitinės agentūra, remdamasi nacionaline teise, jam skyrė administracinę piniginę baudą ir papildomą administracinę sankciją – sustabdė jo veiklos licencijos galiojimą penkiolikos dienų laikotarpiui.

21 Šiomis aplinkybėmis, pirma, kalbant apie ESS 5 straipsnio taikymą nagrinėjamu atveju, reikia pažymėti, kad iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, jog pateikdamas nuorodą į šį straipsnį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą dėl ESS 5 straipsnio 4 dalyje numatyto proporcingumo principo aiškinimo.

22 Šiuo aspektu reikia priminti, kad ši nuostata susijusi su Sąjungos institucijų veiksmais. Šios nuostatos pirmoje pastraipoje numatyta, kad, remiantis proporcingumo principu, Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant Sutarčių tikslų. Dėl tos pačios nuostatos antros pastraipos pažymėtina, kad ji susijusi su Sąjungos institucijomis ir įpareigoja jas laikytis proporcingumo principo, kai jos veikia naudodamosi savo įgaliojimais (2020 m. vasario 13 d. Nutarties *MAK TURS*, C-376/19, nepaskelbta Rink., EU:C:2020:99, 18 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

23 Nagrinėjamu atveju nacionalinės teisės nuostata yra įtvirtinta Italijos teisės aktų leidėjo priimtame Įstatyminiame dekrete Nr. 6/2016 ir yra susijusi su administracinių sankcijų skyrimu tuo atveju, kai pažeidžiamas Italijoje galiojantis draudimas parduoti tabako gaminius nepilnamečiams. Šiomis aplinkybėmis ESS 5 straipsnio 4 dalis netaikoma tokiai situacijai, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje.

24 Antra, kiek tai susiję su Direktyvos 2014/40 ir jos 23 straipsnio 3 dalies taikymu, šiuo atveju reikia pažymėti, kad, pirmiausia, kaip matyti iš šios direktyvos 21 konstatuojamosios dalies, atsižvelgiant į šios direktyvos tikslą sudaryti palankesnes sąlygas sklandžiam tabako ir susijusių gaminių vidaus rinkos veikimui, kaip pagrindą laikant aukštą žmonių, ypač jaunimo, sveikatos apsaugos lygį, taip pat į Rekomendaciją 2003/54, valstybės narės turėtų būti skatinamos užkirsti kelią tokių gaminių pardavimui vaikams ir paaugliams ir patvirtinti tinkamas priemones, kuriomis būtų nustatyti amžiaus apribojimai ir užtikrintas jų laikymasis.

25 Vis dėlto, kaip savo išvados 51 punkte iš esmės pažymėjo generalinis advokatas, šis skatinimas Direktyvoje 2014/40 neišreikštas nuostata, kurioje būtų įtvirtinta pareiga patvirtinti priemones, draudžiančias parduoti tabako gaminius nepilnamečiams.

26 Iš šios direktyvos 48 konstatuojamosios dalies matyti, kad ja nesuderintos tabako pardavimo nacionalinėse rinkose sąlygos. Šioje konstatuojamojoje dalyje taip pat numatyta, kad valstybės narės gali laisvai reglamentuoti tokius klausimus pagal savo jurisdikciją ir yra raginamos tai daryti.

27 Šiomis aplinkybėmis, kaip savo išvados 45 punkte iš esmės pažymėjo generalinis advokatas, reikia konstatuoti, kad Direktyva 2014/40 nesuderino šių tabako gaminių pardavimo aspektų, susijusių su šių gaminių pardavimu nepilnamečiams.

28 Taigi nei Direktyvos 2014/40 23 straipsnio 3 dalis, nei ši direktyva nagrinėjamu atveju netaikytinos.

29 Trečia, reikia priminti, kad TKPK Sąjungos vardu buvo patvirtinta Sprendimu 2004/513.

30 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas ne kartą nusprendė, kad Sąjungos sudarytas tarptautinis susitarimas nuo jo įsigaliojimo yra sudedamoji Sąjungos teisės dalis (2020 m. spalio 6 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija (Aukštasis mokslas)*, C-66/18, EU:C:2020:792, 69 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Tuo remiantis darytina išvada, kaip savo išvados 55 punkte pažymėjo generalinis advokatas, kad TKPK yra sudedamoji Sąjungos teisės dalis.

31 Iš šios pagrindų konvencijos 16 straipsnio „Nepilnamečiai pardavėjai ir pirkėjai“ 1 dalies matyti, kad kiekviena jos Šalis atitinkamu vyriausybės lygiu patvirtina ir įgyvendina įstatymines, vykdomąsias, administracines ir kitokias priemones, kad uždraustų parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, dar nesulaukusiems vidaus teisėje ar nacionaliniuose įstatymuose nustatyto amžiaus arba aštuoniolikos metų. Šio straipsnio 6 dalyje numatyta, kad siekdama užtikrinti šio 16 straipsnio 1–5 dalyse nurodytų įpareigojimų laikymąsi kiekviena Šalis patvirtina ir įgyvendina reikiamas įstatymines, vykdomąsias, administracines bei kitokias priemones, apimančias ir sankcijas pardavėjams bei platintojams.

32 Šiomis aplinkybėmis reikia konstatuoti, kad nacionalinės teisės nuostata, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, iš esmės turi būti vertinama atsižvelgiant į TKPK 16 straipsnyje įtvirtintus reikalavimus.

33 Kaip savo išvados 59 punkte iš esmės pažymėjo generalinis advokatas, kadangi TKPK yra sudedamoji Sąjungos teisės dalis, ją įgyvendinant turi būti laikomasi proporcingumo principo, kuris yra bendrasis Sąjungos teisės principas.

34 Galiausiai, ketvirta, dėl atsargumo principo taikymo nagrinėjamu atveju reikia priminti, kad pagal šį principą reikalaujama, jog, kilus abejonių dėl pavojaus buvimo ar apimties, apsaugos priemonių galima imtis nelaukiant, kol bus visiškai įrodyta, jog šis pavojus realus ir didelis (šiuo klausimu žr. 2021 m. gegužės 6 d. Sprendimo *Bayer CropScience ir Bayer / Komisija*, C-499/18 P, EU:C:2021:367, 80 punktą). Šiuo aspektu pakanka pažymėti, pirma, kad nė viena iš proceso šalių neneigia pavojaus, susijusio su rūkomojo tabako gaminių vartojimu, ir, antra, kad iš TKPK preambulės matyti, jog mokslo tyrimais nedviprasmiškai įrodyta, kad tabako vartojimas ir priverstinis kvėpavimas tabako dūmais sukelia mirtį, ligas bei neįgalumą, taip pat, kad nuo rūkymo bei kitų tabako gaminių vartojimo pradžios iki jo sukeltų ligų pradžios praeina tam tikras laiko tarpas. Todėl, kaip savo išvados 65 punkte pažymėjo generalinis advokatas, šis principas netaikomas pagrindinėje byloje nagrinėjamai situacijai.

35 Šiomis aplinkybėmis pateiktą klausimą reikia suprasti taip, kad juo iš esmės siekiama išsiaiškinti, ar pagal proporcingumo principą draudžiamos nacionalinės teisės normos, kuriose, pirmą kartą pažeidus draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, numatyta taikyti ne tik administracinę baudą, bet ir penkiolikai dienų sustabdyti veiklos licencijos, suteikiančios šį draudimą pažeidusiam ūkio subjektui teisę prekiauti tokiais gaminiais, galiojimą.

Teisingumo Teismo atsakymas

36 Pagal suformuotą jurisprudenciją, nesant suderintų Sąjungos teisės aktų dėl sankcijų, taikomų nesilaikant šių teisės aktų nustatytoje tvarkoje numatytų sąlygų, valstybės narės turi teisę pasirinkti, kaip jos mano, tinkamas sankcijas. Vis dėlto jos savo kompetenciją turi įgyvendinti laikydamosi Sąjungos teisės ir jos bendrųjų principų, taigi – ir proporcingumo principo (šiuo klausimu žr. 2021 m. spalio 6 d. Sprendimo *ECOTEX BULGARIA*, C-544/19, EU:C:2021:803, 84 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

37 Konkrečiai kalbant, nacionalinės teisės aktų leidžiamos administracinės ar baudžiamosios priemonės neturi viršyti to, kas tinkama ir būtina šių teisės aktų teisėtiems tikslams pasiekti (šiuo klausimu žr. 2016 m. spalio 19 d. Sprendimo *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, 39 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją ir 2018 m. liepos 12 d. Nutarties *Pinzaru ir Cirstinoiu*, C-707/17, nepaskelbta Rink., EU:C:2018:574, 27 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

38 Kai galima rinktis iš kelių tinkamų priemonių, reikia taikyti mažiausiai varžančią, o sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi siekiamiems tikslams (šiuo klausimu žr. 2016 m. spalio 19 d. Sprendimo *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, 39 punktą ir 2021 m. gegužės 6 d. Sprendimo *Bayer CropScience ir Bayer / Komisija*, C-499/18 P, EU:C:2021:367, 166 punktą).

39 Šiame kontekste Teisingumo Teismas patikslino, kad sankcijų griežtumas turi atitikti pažeidimų, už kuriuos jos skiriamos, sunkumą, ir visų pirma užtikrinti realų atgrasomąjį poveikį, nepažeidžiant bendrojo proporcingumo principo (2018 m. liepos 12 d. Nutarties *Pinzaru ir Cirstinoiu*, C-707/17, nepaskelbta Rink., EU:C:2018:574, 28 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

40 Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, vienintelis kompetentingas aiškinti ir taikyti nacionalinę teisę, turi įvertinti, ar nagrinėjamu atveju, atsižvelgiant į padarytą pažeidimą, licencijos verstis baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla galiojimo sustabdymas, taikytas su kita sankcija, yra proporcingas teisėto tikslo uždrausti tabako gaminių pardavimą nepilnamečiams, t. y. apsaugoti žmonių sveikatą ir, be kita ko, sumažinti jaunimo tabako vartojimą, įgyvendinimui, vis dėlto Teisingumo Teismas gali pateikti jam su Sąjungos teise

susijusios naudingos informacijos, padėsiančios nustatyti, ar taip yra šiuo atveju (šiuo klausimu žr. 2021 m. vasario 11 d. Sprendimo *K. M. (Laivo kapitonui skirtos sankcijos)*, C-77/20, EU:C:2021:112, 39 punktą).

41 Nagrinėjamu atveju iš Įstatyminio dekreto Nr. 6/2016 24 straipsnio 3 dalies matyti, kad Italijos teisės aktų leidėjas už pirmą kartą padarytą draudimo parduoti tabako gaminius nepilnamečiams pažeidimą numatė sankcijų kumuliaciją, t. y. pirma, skiriama piniginė bauda ir, antra, penkiolikai dienų sustabdomas pažeidėjo licencijos verstis baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla, galiojimas.

42 Dėl šios sankcijų kumuliacijos Italijos vyriausybė pažymi, kad, kol galiojo ankstesnė sankcijų sistema, pagal kurią buvo taikomos tik piniginės sankcijos, dėl ekonominių sumetimų tabako pardavėjai prisiimdavo riziką būti nubausti už draudimo parduoti šiuos gaminius nepilnamečiams pažeidimą. Taigi, jei būtų skiriama vien bauda, tai nebūtinai leistų sumažinti rūkymo plitimą tarp jaunų žmonių.

43 Šiuo klausimu reikia pažymėti, pirma, kad TKPK 16 straipsnio 6 dalyje nedraudžiama galimybė be administracinės baudos dar skirti ir kitas nei pinigines administracines sankcijas, pavyzdžiui, sustabdyti ūkio subjekto, pažeidusio draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, licencijos galiojimą.

44 Antra, reikia konstatuoti, jog tam, kad tokia sankcija užtikrintų realų atgrasomąjį poveikį ir ja būtų paisoma bendrojo proporcingumo principo, pažeidėjai iš tikrųjų neturi gauti ekonominės naudos, atsirandančios dėl pažeidimų, susijusių su tabako gaminių pardavimu nepilnamečiams, o sankcijos turi būti tokios, kad jų poveikis būtų proporcingas pažeidimų sunkumui ir veiksmingai atgrasytų bet kurį asmenį nuo tokio pobūdžio pažeidimų darymo.

45 Šiomis aplinkybėmis atrodo, kad sankcijų sistema, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią numatyta ne tik skirti administracinę baudą, bet ir sustabdyti atitinkamo ūkio subjekto turimos baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veiklos licencijos galiojimą (papildoma administracinė sankcija), gali gerokai susilpninti ar net pašalinti ekonominius sumetimus, dėl kurių tabako gaminių pardavėjai norėtų parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, nepaisant draudimo tai daryti.

46 Taigi Italijos teisės aktų leidėjo numatytos sankcijos, atrodo, gali, pirma, neutralizuoti dėl pažeidimo įgyjamą finansinę naudą ir, antra, paskatinti ūkio subjektus laikytis priemonių, draudžiančių tabako gaminių pardavimą nepilnamečiams.

47 Vadinasi, sankcijų sistema, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, yra tinkama siekiant TKPK nurodyto tikslo apsaugoti žmonių sveikatą ir sumažinti, be kita ko, rūkymo plitimą tarp jaunų žmonių.

48 Siekiant išsiaiškinti, ar nacionalinės teisės normose numatytų sankcijų griežtumas neviršija to, kas būtina nagrinėjamų teisės aktų teisėtai siekiamiems tikslams įgyvendinti, pirmiausia reikia išnagrinėti, kokį poveikį baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veiklos licencijos galiojimo sustabdymas gali turėti atitinkamo ūkio subjekto turimai teisei vykdyti ūkinę veiklą.

49 Šiuo klausimu reikia priminti, kad, kaip matyti iš Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio, SESV 9 straipsnio, 114 straipsnio 3 dalies ir 168 straipsnio 1 dalies, nustatant ir įgyvendinant visas Sąjungos politikos ir veiklos kryptis turi būti užtikrinamas aukštas žmonių sveikatos apsaugos lygis (2016 m. gegužės 4 d. Sprendimo *Philip Morris Brands ir kt.*, C-547/14, EU:C:2016:325, 157 punktas).

50 Pagal suformuotą jurisprudenciją sveikatos apsaugos tikslas yra svarbesnis nei ekonominiai interesai, nes šio tikslo svarba gali pateisinti neigiamas ekonomines pasekmes, net ir dideles (2018 m. lapkričio 22 d. Sprendimo *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, 54 punktas).

51 Taigi, kaip savo išvados 75 punkte iš esmės pažymėjo generalinis advokatas, reikia manyti, kad laikinas licencijos verstis baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla galiojimo sustabdymas pirmą kartą pažeidus draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams negali būti laikomas neproporcingu ūkio subjektų turimos teisės vykdyti jų ūkinę veiklą įgyvendinimo pažeidimu.

52 Antra, dėl sankcijų nustatymo tvarkos nagrinėjamu atveju reikia pažymėti, kad, pirma, nors Įstatyminio dekreto Nr. 6/2016 24 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veikla sustabdoma penkiolikos dienų laikotarpiui, joje taip pat numatyta, kad pirmą kartą pažeidus draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, be šio sustabdymo, dar skiriamos ir baudos, kurių dydis priklauso nuo aptariamo pažeidimo sunkumo, o tai rodo tam tikrą laipsniškumą ir progresiją nustatant galimas skirti sankcijas.

53 Iš tiesų atrodo, kad šioje nuostatoje numatyta baudų nustatymo tvarka, kuri leidžia jas skirti atsižvelgiant į visas konkretaus atvejo aplinkybes, visų pirma į atitinkamo ūkio subjekto neteisėto elgesio mastą.

54 Tokiomis aplinkybėmis, kaip savo išvados 79 punkte iš esmės pažymėjo generalinis advokatas, sankcijos griežtumo ir atitinkamo pažeidimo sunkumo atitiktį, regis, užtikrina baudos, skiriamos taikant ir baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veiklos licencijos galiojimo sustabdymą. Iš tiesų nagrinėjamu atveju ieškovui pagrindinėje byloje buvo skirta 1 000 EUR bauda, t. y. suma, priskirtina prie mažesnių sumų, numatytų pirmojo pažeidimo atveju.

55 Antra, reikia pažymėti, kad veiklos licencijos galiojimo sustabdymas numatytas tik penkiolikai dienų.

56 Taigi, atrodo, kad ši papildoma sankcija, vertinama atsižvelgiant į jos kontekstą, yra priemonė, kuria, pirmą kartą pažeidus draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, siekiama, be kita ko, nubausti už šių gaminių pardavėjų padarytą pažeidimą ir juos atgrasyti nuo pakartotinio šio draudimo pažeidimo, pašalinant ekonominius sumetimus, dėl kurių šie pardavėjai galėtų parduoti tabako gaminius, nepaisydami tokio pardavimo draudimo, bet ją taikant licencijos galiojimas nepanaikinamas, nes, kaip matyti iš Įstatyminio dekreto Nr. 6/2016 24 straipsnio 3 dalies, jis panaikinamas tik pakartotinio pažeidimo atveju.

57 Šiomis aplinkybėmis, atsižvelgiant į pažeidimo sunkumą ir su sąlyga, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atliks patikrinimus, neatrodo, kad tokia sankcijų sistema, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią, siekiant užkirsti kelią tam, kad ekonominės naudos gautų pažeidėjai, pažeidę draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, ir atgrasyti juos nuo šio draudimo pažeidimo, numatyta skirti ne tik administracinę baudą, bet ir

penkiolikai dienų sustabdyti baro, kuriame prekiaujama tabako gaminiais, veiklos licencijos galiojimą pirmojo pažeidimo atveju, viršija tai, kas būtina siekiant įgyvendinti tikslą apsaugoti žmonių sveikatą ir sumažinti, be kita ko, rūkymo plitimą tarp jaunų žmonių.

58 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pateiktą klausimą reikia atsakyti, kad proporcingumo principas turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį nedraudžiamos nacionalinės teisės normos, kuriose numatyta, kad, pirmą kartą pažeidus draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, taikoma ne tik administracinė bauda, bet ir penkiolikai dienų sustabdomas veiklos licencijos, suteikiančios šį draudimą pažeidusiam ūkio subjektui teisę prekiauti tokiais gaminiais, galiojimas, su sąlyga, kad tokios teisės normos neviršija to, kas būtina siekiant įgyvendinti tikslą apsaugoti žmonių sveikatą, ir, be kita ko, sumažinti rūkymo plitimą tarp jaunų žmonių.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

59 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

Proporcingumo principas turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį nedraudžiamos nacionalinės teisės normos, kuriose numatyta, kad, pirmą kartą pažeidus draudimą parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, taikoma ne tik administracinė bauda, bet ir penkiolikai dienų sustabdomas veiklos licencijos, suteikiančios šį draudimą pažeidusiam ūkio subjektui teisę prekiauti tokiais gaminiais, galiojimas, su sąlyga, kad tokios teisės normos neviršija to, kas būtina siekiant įgyvendinti tikslą apsaugoti žmonių sveikatą, ir, be kita ko, sumažinti rūkymo plitimą tarp jaunų žmonių.

Parašai.

[i] — 58 punkte ir rezoliucinėje dalyje kalbinio pobūdžio pataisymai padaryti paskelbus šį tekstą pirmą kartą.