Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 24. februarja 2022*

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Direktiva 2014/40/EU – Člen 23(3) – Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije o nadzoru nad tobakom – Prepoved prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom – Pravila o kaznih – Učinkovite, sorazmerne in odvračalne sankcije – Obveznost prodajalcev tobačnih izdelkov, da pri prodaji teh izdelkov preverijo starost kupca – Globa – Obratovanja prodajalne s tobačnimi izdelki – Odvzem dovoljenja za obratovanje za obdobje petnajstih dni – Načelo sorazmernosti – Previdnostno načelo“

V zadevi C-452/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 5. avgusta 2020, ki je na Sodišče prispela 23. septembra 2020, v postopku

**PJ**

proti

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

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

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, I. Ziemele, sodnica, T. von Danwitz, P. G. Xuereb in A. Kumin, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za PJ A. Celotto, avvocato,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z A. Collabolletto, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: italijanščina.

– za madžarsko vlado M. Fehér, G. Koós in R. Kissné Berta, agenti,

– za Evropsko komisijo C. Hödlmayr in A. Spina, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. oktobra 2021

izreka naslednjo

**Sodbo**

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago načel sorazmernosti in previdnosti, člena 5 PEU, uvodnih izjav 8, 21 in 60 ter člena 1 in člena 23(3) Direktive 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES (UL 2014, L 127, str. 1, in popravek v UL 2015, L 150, str. 24).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo PJ ter Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (agencija za carine in monopole – urad za monopole za Toskano, Italija) (v nadaljevanju: agencija za carine) in Ministero dell'economia e delle finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija) glede zakonitosti odločbe agencije za carine, s katero je ta osebi PJ naložila denarno kazen in stransko upravno sankcijo v obliki začasnega odvzema dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki za obdobje petnajstih dni.

## Pravni okvir

### *Mednarodno pravo*

3 Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije (SZO) za nadzor nad tobakom, podpisana 21. maja 2003 v Ženevi (v nadaljevanju: Konvencija FCTC), je bila v imenu Evropske unije odobrena s Sklepom Sveta 2004/513/ES z dne 2. junija 2004 (UL 2004, L 213, str. 8). V skladu s preambulo Konvencije FCTC pogodbenice te okvirne konvencije priznavajo, da „je nedvoumno znanstveno dokazano, da uporaba tobačnih izdelkov in izpostavljenost tobačnemu dimu povzročata smrt, bolezni in invalidnost ter da lahko po kajenju in uporabi drugih vrst tobačnih izdelkov ter izpostavljenosti tobačnemu dimu po določenem času nastanejo bolezni, povezane z uporabo tobačnih izdelkov“.

4 Člen 16(1) in (6) Konvencije FCTC določa:

„1. Vsaka pogodbenica na ustrezni vladni ravni sprejme in izvaja učinkovite zakonske, izvršilne, upravne ali druge ukrepe za prepoved prodaje tobačnih izdelkov osebam, ki niso dopolnile starosti, določene v notranji zakonodaji, ali osemnajst let. Ti ukrepi lahko vključujejo:

(a) zahtevo, da vsi prodajalci tobačnih izdelkov v prodajnem prostoru postavijo jasno opozorilo o prepovedi prodaje tobaka mladoletnim osebam in ob dvomu zahtevajo, da vsak kupec tobaka predloži ustrezno dokazilo o izpolnjevanju zakonsko določene polnoletnosti;

(b) prepoved prodaje tobačnih izdelkov, ki kakor koli omogoča, da so neposredno dostopni, na primer na prodajnih policah;

(c) prepoved proizvodnje in prodaje sladkarij, prigrizkov, igrač ali drugih predmetov v obliki tobačnih izdelkov, ki privlačijo mladoletnike, in

(d) zagotovitev, da tobačni prodajni avtomati pod njeno pristojnostjo niso dosegljivi mladoletnikom in ne spodbujajo prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom.

[…]

6. Vsaka pogodbenica sprejme in izvaja učinkovite zakonske, izvršilne, upravne ali druge ukrepe, vključno s kaznimi za prodajalce in distributerje, da zagotovi izpolnjevanje obveznosti iz prvega do petega odstavka tega člena.“

### *Pravo Unije*

5 V uvodnih izjavah 7, 8, 21, 48 in 60 Direktive 2014/40 je navedeno:

„(7) Zakonodajno ukrepanje na ravni Unije je potrebno tudi za izvajanje [Konvencije FCTC] iz maja 2003, katere določbe zavezujejo Unijo in njene države članice. Zlasti so pomembne določbe Konvencije FCTC o urejanju vsebine tobačnih izdelkov, urejanju razkritja tobačnih izdelkov, embalaži in označevanju tobačnih izdelkov, oglaševanju in nedovoljeni trgovini s tobačnimi izdelki. Pogodbenice Konvencije FCTC, vključno z Unijo in državami članicami, so na različnih konferencah s konsenzom sprejele smernice za izvajanje določb Konvencije FCTC.

(8) V skladu s členom 114(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) bi bilo za osnovo zakonodajnega predloga treba vzeti visoko raven varovanja zdravja in pri tem zlasti upoštevati vsak nov razvoj, ki temelji na znanstvenih dejstvih. Tobačni izdelki niso običajni izdelki in glede na posebno škodljiv učinek tobaka na zdravje ljudi bi bilo treba varovanju zdravja pripisati pomembno vlogo, zlasti za zmanjšanje razširjenosti kajenja med mladimi.

[…]

(21) V skladu z namenom te direktive, namreč olajšati pravilno delovanje notranjega trga za tobačne in povezane izdelke, ki temelji na visoki ravni varovanja zdravja, zlasti mladih, in v skladu s Priporočilom Sveta 2003/54/ES [z dne 2. decembra 2002 o preprečevanju kajenja in o pobudah za izboljšanje nadzora nad tobakom (UL L 22, 25.1.2003, str. 31)], bi bilo treba spodbujati države članice, naj preprečujejo prodajo takšnih izdelkov otrokom in mladoletnikom s sprejetjem ustreznih ukrepov, v katerih se določijo in uveljavljajo starostne omejitve.

[…]

(48) Poleg tega ta direktiva ne harmonizira niti pravil o okolju brez tobačnega dima niti o nacionalnih ureditvah prodaje, nacionalnem oglaševanju ali širitvah blagovnih znamk, prav tako tudi ne določa starostne omejitve za elektronske cigarete ali posodice za ponovno polnjenje. V vsakem primeru pa predstavitve in oglaševanja teh izdelkov ne bi smeli voditi k spodbujanju uporabe tobaka ali povzročanju zmede zaradi možnosti zamenjave s tobačnimi izdelki. Države članice lahko v okviru svoje pristojnosti sprejmejo predpise v zvezi s tem in zaželeno je, da to storijo.

[…]

(60) Ker ciljev te direktive, to je približevanja zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z izdelavo, predstavitvijo in prodajo tobačnih in povezanih izdelkov države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi njihovega obsega in učinkov lažje dosežejo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev […]."

6 Člen 1 te direktive določa:

„Cilj te direktive je približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic o:

(a) sestavinah in emisijah tobačnih izdelkov in povezanih obveznostih poročanja, med drugim o najvišjih vrednostih emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida za cigarete;

(b) nekaterih vidikih označevanja in embalaže tobačnih izdelkov, vključno z zdravstvenimi opozorili, ki morajo biti prikazana na zavojčkih tobačnih izdelkov in kakršni koli zunanji embalaži, ter sledljivosti in varnostnih elementih, ki se uporabljajo za tobačne izdelke za zagotovitev njihove skladnosti s to direktivo;

(c) prepovedi dajanja tobaka za oralno uporabo na trg;

(d) čezmejni prodaji tobačnih izdelkov na daljavo;

(e) obveznosti glede predložitve uradnega obvestila o novih tobačnih izdelkih;

(f) dajanju na trg in označevanju nekaterih izdelkov, ki so povezani s tobačnimi izdelki, in sicer elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje ter zeliščnih izdelkov za kajenje;

da bi olajšali pravilno delovanje notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih, in da bi izpolnili obveznosti Unije iz [Konvencije FCTC]."

7 Člen 23(3) navedene direktive določa:

„Države članice določijo pravila o kaznih, ki veljajo za kršitev nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotavljanje njihovega izvrševanja. Določene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Morebitne finančne kazni, ki se lahko naložijo za namerne kršitve, so lahko takšne, da izničijo gospodarsko korist, ki se jo je nameravalo pridobiti s kršitvijo."

### *Italijansko pravo*

8 Člen 25, drugi odstavek, regio decreto n 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (kraljeva uredba št. 2316 o odobritvi kodifikacije zakonov o varstvu in pomoči za matere in otroke) z dne 24. decembra 1934 (GURI št. 47 z dne 25. februarja 1935, str. 811), kakor je bil nadomeščen s členom 24(3) 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 (zakonska uredba št. 6 o prenosu Direktive 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES) z dne 12. januarja 2016 (GURI št.º13 z dne 18. januarja 2016, str. 102) (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 6/2016), določa:

„Oseba, ki prodaja tobačne izdelke ali elektronske cigarete ali posodice za ponovno polnjenje z vsebnostjo nikotina ali nove tobačne izdelke, mora od kupca zahtevati, da ob nakupu predloži identifikacijski dokument, razen če je očitno, da je kupec polnoleten.

Osebi, ki proda ali priskrbi tobačne izdelke ali elektronske cigarete ali posodice za ponovno polnjenje z vsebnostjo nikotina ali nove tobačne izdelke osebam, mlajšim od 18 let, se naloži upravna globa v višini od 500 EUR do 3000 EUR in začasni odvzem dovoljenja za opravljanje dejavnosti za obdobje petnajstih dni. Če to stori več kot enkrat, se osebi naloži upravna globa v višini od 1000 EUR do 8000 EUR in odvzame dovoljenje za obratovanje.“

## Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

9 Oseba PJ je imetnica dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki, na podlagi katerega ji je dovoljena prodaja tobačnih izdelkov, za katere velja državni monopol v Italiji.

10 Agencija za carine je februarja 2016 med nadzorom ugotovila, da je oseba PJ prodala cigarete mladoletniku.

11 Agencija za carine je v skladu s členom 24(3) zakonske uredbe št. 6/2016 osebi PJ naložila upravno globo v višini 1000 EUR in stransko upravno sankcijo, in sicer odvzem dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki za obdobje petnajstih dni.

12 Oseba PJ je plačala globo, ki ji je bila naložena. Vendar je pred Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče v Toskani, Italija) izpodbijala stransko upravno sankcijo, s katero ji je bilo začasno odvzeto dovoljenje za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki. To sodišče je tožbo osebe PJ zavrnilo s sodbo z dne 27. novembra 2018.

13 Oseba PJ je zoper sodbo Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče v Toskani) vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče. Trdila je, da ureditev iz postopka v glavni stvari ni združljiva z Direktivo 2014/40, zlasti ker je bil začasni odvzem njenega dovoljenja za obratovanje pretiran in nesorazmeren, saj ji je bila ta kazen naložena zaradi enkratne kršitve, ki je bila prvič storjena. Oseba PJ je torej menila, da ta ureditev omogoča prevlado previdnostnega načela, da bi se zagotovila pravica mladoletnikov do zdravja, kar je privedlo do kršitve načela sorazmernosti.

14 Predložitveno sodišče v zvezi s tem meni, da je treba pri preučitvi sorazmernosti kazni iz postopka v glavni stvari upoštevati prednost, ki se z Direktivo 2014/40 daje varovanju zdravja mladih.

15 To sodišče meni, da se v okviru uravnoteženja interesa za varovanje zdravja mladih na eni strani in pravice gospodarskih subjektov do opravljanja gospodarske dejavnosti prodaje tobačnih izdelkov na drugi strani s členom 23(3) Direktive 2014/40 državam članicam prepušča skrb, da določijo pravila o kaznih, katerih namen je mladoletnikom prepovedati uporabo tobaka. Navedeno sodišče

dodaja, da čeprav ta določba določa, da so finančne kazni, ki se naložijo, lahko takšne, da izničijo gospodarsko korist, ki se je nameravala pridobiti s kršitvijo, ostaja dejstvo, da zakonodajalec Unije ni izključil možnosti, da se naložijo druge upravne kazni, ne le denarne.

16 V tem okviru isto sodišče meni, da je italijanski zakonodajalec s tem, da je določil začasni odvzem dovoljenj za obratovanje, ki gospodarskim subjektom omogočajo prodajo tobačnih izdelkov, v skladu z zahtevami Direktive 2014/40 omogočil prevlado interesa varovanja zdravja ljudi nad pravico podjetnikov do prodaje tobačnih izdelkov. Zato naj bi bile finančne izgube podjetnikov, ki so nastale zaradi tega začasnega odvzema, upravičene in razumne.

17 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je člen 25, drugi odstavek, [kraljeve uredbe št. 2316 z dne 24. decembra 1934], kot je bil nadomeščen s členom 24(3) [zakonske uredbe št. 6/2016] – v delu, v katerem določa: ‚Osebi, ki proda ali priskrbi tobačne izdelke ali elektronske cigarete ali posodice za ponovno polnjenje z vsebnostjo nikotina ali nove tobačne izdelke osebam, mlajšim od 18 let, se naloži upravna globa v višini od 500 EUR do 3000 EUR in začasni odvzem dovoljenja za obratovanje za obdobje petnajstih dni' – v nasprotju s skupnostnima načeloma sorazmernosti in previdnosti, kot izhajata iz člena 5 PEU, člena 23(3) Direktive 2014/40 in iz uvodnih izjav 21 in 60 te direktive, ter omogoča prevlado načela previdnosti, pri čemer ga ne ublaži z načelom sorazmernosti, tako da nesorazmerno žrtvuje interese gospodarskih subjektov v korist varovanja pravice do zdravja, in ne zagotavlja pravega ravnotežja med različnimi temeljnimi pravicami, in sicer tudi s sankcijami, ki s tem, da so v nasprotju z uvodno izjavo 8 [navedene direktive], ne dosegajo učinkovito cilja odvračanja mladih od kajenja?“

## Vprašanje za predhodno odločanje

### *Uvodne ugotovitve*

18 V okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, je naloga Sodišča nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. Naloga Sodišča je namreč razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, ki so jim predloženi, tudi če te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki jih ta sodišča postavijo (sodba z dne 12. decembra 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pokojninski dodatek za matere), C-450/18, EU:C:2019:1075, točka 25 in navedena sodna praksa).

19 Čeprav je predložitveno sodišče svoja vprašanja formalno omejilo na razlago člena 5 PDEU na eni strani in določb Direktive 2014/40 na drugi, ta okoliščina v obravnavani zadevi Sodišču ne preprečuje, da predložitvenemu sodišču zagotovi vse elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji predložene zadeve, in sicer ne glede na to, ali se je nanje v svojem vprašanju sklicevalo. Glede tega mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente navedenega prava, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej v tem smislu sodbo z dne 12. januarja 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pokojninski dodatek za matere), C-450/18, EU:C:2019:1075, točka 26).

20 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, je v obravnavani zadevi agencija za carine po nadzoru ugotovila, da je oseba PJ prodala cigarete mladoletniku v nasprotju s prepovedjo prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom. Agencija za carine ji je zato na podlagi nacionalnega prava naložila upravno denarno sankcijo in stransko upravno sankcijo v obliki odvzema dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki za obdobje petnajstih dni.

21 V tem okviru je treba na prvem mestu v zvezi z uporabo člena 5 PEU v obravnavanem primeru navesti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da se predložitveno sodišče s sklicevanjem na ta člen natančneje sprašuje o razlagi načela sorazmernosti, kot je določeno v členu 5(4) PEU.

22 V zvezi s tem je treba spomniti, da se ta določba nanaša na ravnanje institucij Unije. Prvi pododstavek navedene določbe določa, da v skladu z načelom sorazmernosti ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb. Drugi pododstavek iste določbe se nanaša na institucije Unije in jim nalaga, da morajo ravnati v skladu z načelom sorazmernosti, kadar izvršujejo eno od pristojnosti (sklep z dne 13. februarja 2020, MAK TURS, C-376/19, neobjavljen, EU:C:2020:99, točka 18 in navedena sodna praksa).

23 V obravnavanem primeru pa je nacionalna določba vsebovana v zakonski uredbi št. 6/2016, ki jo je sprejel italijanski zakonodajalec, in se nanaša na naložitev upravnih sankcij v primeru kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom v Italiji. V teh okoliščinah se člen 5(4) PEU ne uporablja za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.

24 Na drugem mestu je treba v zvezi z uporabo Direktive 2014/40 in njenega člena 23(3) v obravnavanem primeru poudariti, prvič, da je treba na podlagi uvodne izjave 21 te direktive, v skladu s ciljem te direktive, ki je olajšanje pravilnega delovanja notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, s tem da se za osnovo vzame visoka raven varovanja zdravja, zlasti pri mladih, na eni strani in Priporočilom Sveta 2003/54 na drugi strani spodbujati države članice, naj preprečujejo prodajo teh izdelkov otrokom in mladoletnikom s sprejetjem ustreznih ukrepov, v katerih se določijo in uveljavljajo starostne omejitve.

25 Vendar, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 51 sklepnih predlogov, to spodbujanje v Direktivi 2014/40 ni bilo izraženo v določbi, ki nalaga obveznost sprejetja ukrepov prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom.

26 Iz uvodne izjave 48 te direktive namreč izhaja, da ta ne harmonizira načinov prodaje tobaka na nacionalnih trgih. V tej uvodni izjavi je tudi navedeno, da lahko države članice v okviru svoje pristojnosti sprejmejo predpise v zvezi s tem in da je zaželeno, da to storijo.

27 V teh okoliščinah je treba, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 45 sklepnih predlogov, ugotoviti, da Direktiva 2014/40 ni harmonizirala teh vidikov prodaje tobačnih izdelkov, ki se nanašajo na prodajo teh izdelkov mladoletnikom.

28 Zato se niti člen 23(3) Direktive 2014/40 niti ta direktiva v obravnavanem primeru ne uporabljata.

29 Na tretjem mestu je treba opozoriti, da je bila Konvencija FCTC v imenu Unije odobrena s Sklepom Sveta 2004/513.

30 V zvezi s tem je Sodišče že večkrat razsodilo, da je mednarodni sporazum, ki ga sklene Unija, od začetka njegove veljavnosti sestavni del prava Unije (sodba z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje), C-66/18, EU:C:2020:792, točka 69 in navedena sodna praksa). Iz tega sledi, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 55 sklepnih predlogov, da je Konvencija FCTC sestavni del prava Unije.

31 Iz člena 16(1) te okvirne konvencije, naslovljenega „Mladoletne osebe kot kupci in prodajalci“, izhaja, da vsaka pogodbenica navedene okvirne konvencije na ustrezni vladni ravni sprejme in izvaja učinkovite zakonske, izvršilne, upravne ali druge ukrepe za prepoved prodaje tobačnih izdelkov osebam, ki niso dopolnile starosti, določene v notranji zakonodaji, ali osemnajst let. V skladu z odstavkom 6 tega člena vsaka pogodbenica te okvirne konvencije sprejme in izvaja učinkovite zakonske, izvršilne, upravne ali druge ukrepe, vključno s kaznimi za prodajalce in distributerje, da zagotovi izpolnjevanje obveznosti iz odstavkov od prvega do petega navedenega člena 16.

32 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je treba nacionalno določbo, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, načeloma presojati glede na zahteve iz člena 16 Konvencije FCTC.

33 Kot pa je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 59 sklepnih predlogov, se mora pri izvajanju Konvencije FCTC, ker je ta sestavni del prava Unije, spoštovati načelo sorazmernosti kot splošno načelo prava Unije.

34 Na četrtem in zadnjem mestu je treba glede uporabe previdnostnega načela v obravnavanem primeru opozoriti, da to načelo pomeni, da je takrat, kadar obstajajo negotovosti glede obstoja ali obsega tveganja, mogoče sprejeti zaščitne ukrepe, ne da bi bilo treba počakati, da sta resničnost in resnost teh tveganj v celoti dokazani (glej v tem smislu sodbo z dne 6. maja 2021, Bayer CropScience in Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, točka 80). V zvezi s tem zadošča navesti, prvič, da nobena stranka v postopku ne zanika tveganj, povezanih z uporabo tobačnih izdelkov za kajenje, in drugič, da je iz preambule Konvencije FCTC razvidno, da je nedvoumno znanstveno dokazano, da uporaba tobačnih izdelkov in izpostavljenost tobačnemu dimu povzročata smrt, bolezni in invalidnost ter da lahko po kajenju in uporabi drugih vrst tobačnih izdelkov ter izpostavljenosti tobačnemu dimu po določenem času nastanejo bolezni, povezane z uporabo tobačnih izdelkov. Zato se to načelo, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 65 sklepnih predlogov, ne uporablja za položaj iz postopka v glavni stvari.

35 V teh okoliščinah je treba postavljeno vprašanje razumeti tako, da se želi z njim v bistvu izvedeti, ali načelo sorazmernosti nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v primeru prve kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom določa, da se poleg naložitve upravne globe za obdobje petnajstih dni odvzame dovoljenje za obratovanje, ki gospodarskemu subjektu, ki je kršil to prepoved, dovoljuje prodajo takih izdelkov.

### *Odgovor Sodišča*

36 V skladu z ustaljeno sodno prakso so države članice – če ni harmonizacije zakonodaje Unije glede sankcij, ki veljajo za nespoštovanje pogojev, določenih s sistemom, ki je uveden s to zakonodajo – pristojne izbrati sankcije, ki se jim zdijo primerne. Vendar morajo države članice pristojnosti izvajati v skladu s pravom Unije in z njegovimi temeljnimi načeli, torej tudi v skladu z načelom sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, točka 84 in navedena sodna praksa).

37 Natančneje, upravni ali represivni ukrepi, ki jih dovoljuje nacionalna zakonodaja, ne smejo presegati tega, kar je potrebno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi ta zakonodaja (glej v tem smislu sodbo z dne 19. oktobra 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, točka 39 in navedena sodna praksa, ter sklep z dne 12. julija 2018, Pinzaru in Cirstinoiu, C-707/17, neobjavljen, EU:C:2018:574, točka 27 in navedena sodna praksa).

38 Kadar gre za izbiro med več primernimi ukrepi, je treba namreč uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neprijetnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (glej v tem smislu sodbi z dne 19. oktobra 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, točka 39, in z dne 6. maja 2021, Bayer CropScience in Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, točka 166).

39 V tem okviru je Sodišče pojasnilo, da mora strogost sankcij ustrezati teži kršitev, ki se z njimi sankcionirajo, zlasti tako, da se zagotovi resničen odvračalni učinek, pri čemer je treba spoštovati splošno načelo sorazmernosti (sklep z dne 12. julija 2018, Pinzaru in Cirstinoiu, C-707/17, neobjavljen, EU:C:2018:574, točka 28 in navedena sodna praksa).

40 Čeprav mora predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za razlago in uporabo nacionalnega prava, presoditi, ali je v obravnavanem primeru začasni odvzem dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki poleg globe, ki je bila izrečena, v razmerju do storjene kršitve sorazmeren z uresničevanjem legitimnega cilja, ki mu sledi prepoved prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom, to je varovanje zdravja ljudi, da se zmanjša zlasti razširjenost kajenja med mladimi, ostaja dejstvo, da mu lahko Sodišče zagotovi elemente razlage, ki izhajajo iz prava Unije in ki mu bodo omogočili, da ugotovi, ali je tako (glej v tem smislu sodbo z dne 11. februarja 2021, K. M. (Sankcije, naložene kapitanu plovila), C-77/20, EU:C:2021:112, točka 39).

41 V obravnavanem primeru je iz člena 24(3) zakonske uredbe št. 6/2016 razvidno, da je italijanski zakonodajalec določil kumulacijo sankcij v primeru prve kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom, ki sta naložitev denarne sankcije na eni strani in odvzem dovoljenja, ki ga ima kršitelj, za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki za obdobje petnajstih dni, na drugi.

42 Italijanska vlada v zvezi s to kumulacijo sankcij opozarja, da so v obdobju prejšnjih pravil o kaznih, ki so določala le povsem denarne sankcije, trgovci tobačnih izdelkov zaradi gospodarskih razlogov tvegali, da bodo kaznovani zaradi kršitve prepovedi prodaje teh izdelkov mladoletnikom. Zgolj naložitev globe naj torej ne bi omogočila zmanjšanja porabe tobaka pri mladih.

43 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da člen 16(6) Konvencije FCTC ne izključuje možnosti, da se poleg upravne globe naložijo tudi druge upravne nedenarne sankcije, kot je odvzem dovoljenja gospodarskega subjekta, ki je kršil prepoved prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom.

44 Drugič, ugotoviti je treba, da morajo biti kršitelji, da bi taka kazen zagotovila resničen odvračalni učinek ob spoštovanju splošnega načela sorazmernosti, dejansko prikrajšani za gospodarske koristi, ki izhajajo iz kršitev, povezanih s prodajo tobačnih izdelkov mladoletnikom, s sankcijami pa bi moralo biti možno doseči učinke, ki so sorazmerni s težo kršitev, na način, da bi vse osebe učinkovito odvrnili od istovrstnih kršitev.

45 V teh okoliščinah se zdi, da lahko sistem sankcij, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, ki poleg naložitve upravne globe določa odvzem dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki zadevnega gospodarskega subjekta kot stranske upravne sankcije, močno oslabi ali celo odpravi ekonomske pomisleke, ki bi lahko preprodajalce tobačnih izdelkov spodbudili k prodaji tobačnih izdelkov mladoletnikom kljub prepovedi take prodaje.

46 Tako se zdi, da lahko sankcije, ki jih je določil italijanski zakonodajalec, po eni strani nevtralizirajo finančno korist, pridobljeno s kršitvijo, in po drugi strani spodbujajo gospodarske subjekte k spoštovanju ukrepov, ki prepovedujejo prodajo tobačnih izdelkov mladoletnikom.

47 Sistem sankcij, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, je torej primeren za dosego cilja varovanja zdravja ljudi in zmanjšanja razširjenosti kajenja pri mladih, kot je določen v Konvenciji FCTC.

48 Glede vprašanja, ali strogost sankcij, določenih v nacionalni ureditvi, ne presega tistega, kar je potrebno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi zadevna zakonodaja, je treba najprej preučiti morebitne posledice začasnega odvzema dovoljenja zadevnega gospodarskega subjekta za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki na njegovo legitimno pravico do opravljanja podjetniške dejavnosti.

49 V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba, kot izhaja iz člena 35 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter iz člena 9 PDEU, člena 114(3) PDEU in člena 168(1) PDEU, pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije zagotoviti visoko raven varovanja zdravja ljudi (sodba z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točka 157).

50 V skladu z ustaljeno sodno prakso je cilj varovanja zdravja pomembnejši od gospodarskih interesov, saj je s pomenom tega cilja mogoče upravičiti negativne gospodarske posledice, celo precejšnje (sodba z dne 22. novembra 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, točka 54).

51 Ugotoviti je torej treba, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 75 sklepnih predlogov, da odvzema dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki za omejeno časovno obdobje v primeru prve kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom načeloma ni mogoče šteti za nesorazmeren poseg v legitimno pravico gospodarskih subjektov do opravljanja podjetniške dejavnosti.

52 Na drugem mestu je treba, kar zadeva podrobna pravila za določitev sankcij v obravnavani zadevi, poudariti, prvič, da člen 24(3) zakonske uredbe št. 6/2016 sicer določa odvzem dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki za obdobje petnajstih dni, vendar določa tudi, da se ob tem odvzemu naložijo globe v primeru prve kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom, ki se razlikujejo glede na težo zadevne kršitve, kar kaže na določeno stopnjevanje in progresivnost pri določanju sankcij, ki jih je mogoče naložiti.

53 Zdi se namreč, da ta določba določa podrobna pravila za določitev glob, na podlagi katerih jih je mogoče določiti s tehtanjem vseh okoliščin primera, med drugim teže nezakonitega ravnanja zadevnega gospodarskega subjekta.

54 V teh okoliščinah, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 79 sklepnih predlogov, je ravnotežje med strogostjo sankcij in težo zadevne kršitve očitno zagotovljeno z globami, naloženimi ob odvzemu dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki kršitelja, ki se razlikujejo glede na težo zadevne kršitve. V obravnavanem primeru je namreč globa, naložena tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, znašala 1000 EUR, to je znesek, ki ustreza spodnjim mejam zneskov, določenih za primer prve kršitve.

55 Drugič, ugotoviti je treba, da je odvzem dovoljenja za obratovanje predviden le za obdobje petnajstih dni.

56 Zdi se torej, da je ta stranska sankcija v svojem okviru ukrep, katerega namen je v primeru prve kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom zlasti sankcionirati kršitev, ki so jo storili preprodajalci teh izdelkov, in jih odvrniti od ponovne kršitve te prepovedi, tako da se odpravijo ekonomski pomisleki, ki bi lahko te preprodajalce privedli do prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom kljub prepovedi take prodaje, ne da bi prišlo do odvzema dovoljenja, saj je ta, kot izhaja iz člena 24(3) zakonske uredbe št. 6/2016, določen le v primeru ponovne kršitve.

57 V teh okoliščinah se ob upoštevanju teže kršitve in s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, ne zdi, da sistem sankcij, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, ki zato, da bi se kršiteljem odvzele ekonomske koristi, ki izhajajo iz kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom, in jih odvrača od kršitve te prepovedi, poleg naložitve upravne globe določa tudi odvzem dovoljenja za obratovanje prodajalne s tobačnimi izdelki za obdobje petnajstih dni v primeru prve kršitve, presega tisto, kar je potrebno za zagotovitev cilja varovanja zdravja ljudi in zlasti zmanjšanja razširjenosti kajenja pri mladih.

58 Glede na zgoraj navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba načelo sorazmernosti razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v primeru prve kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom poleg naložitve upravne globe določa petnajstdnevni odvzem dovoljenja za obratovanje, ki gospodarskemu subjektu, ki je kršil to prepoved, dovoljuje prodajo takih izdelkov, če taka ureditev ne presega tega, kar je ustrezno in potrebno za uresničitev cilja varovanja zdravja ljudi in zlasti zmanjšanja razširjenosti kajenja pri mladih.

## Stroški

59 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

**Načelo sorazmernosti je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v primeru prve kršitve prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnikom poleg naložitve upravne globe določa petnajstdnevni odvzem dovoljenja za obratovanje, ki gospodarskemu subjektu, ki je kršil to prepoved, dovoljuje prodajo takih izdelkov, če taka ureditev ne presega tega, kar je ustrezno in potrebno za uresničitev cilja varovanja zdravja ljudi in zlasti zmanjšanja razširjenosti kajenja pri mladih.**

Podpisi