

Kohtuasi C-452/20**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

23. september 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

5. august 2020

Apellant:

PJ

Vastustajad:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonkaebus, mille riigi monopoli alla kuuluva kauba edasimüügiõigusega füüsiline isik esitas T.a.r. Toscana (Toscana maakonna halduskohus, Itaalia) otsuse peale, millega see kohus jättis rahuldamata tema kaebuse, milles apellant palus tühistada tolli- ja monopoli ameti (Agenzia delle dogane e dei monopoli) meetme, millega määrati apellandi tegevusloa peatamine 15 päevaks põhjusel, et tuvastati alaealisele sigarettide müümine.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (edaspidi „direktiiv 2014/40“) üle

võtva riigisisese õigusnormi kooskõla selle direktiivi artikli 23 lõikega 3 ja põhjendustega 21 ja 60 ning ELL artikliga 5. Alaealisele sigarettide müümise eest ettevõtjale määratud karistuse, mis seisnes tubakatoodete edasimüügi tegevusloa peatamises 15 päevaks, väidetav ebaproportsionaalsus.

Eelotsuse küsimus

„Kas kuninga 24. detsembri 1934. aasta dekreeidi nr 2316 (r.d. 24 dicembre 1934, n. 2316) artikli 25 lõige 2, mis on asendatud 2016. aasta seadusandliku dekreeidi nr 6, mis käsitleb direktiivi 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ ülevõtmist (d.lgs. n. 6 del 2016 „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“), artikli 24 lõikega 3 – rikub osas, milles see näeb ette, et „[i]gaühte, kes müüb nooremale kui kaheksateistaastasele isikule tubakatooteid või elektroonilisi sigarette või nende täite kapsleid, mis sisaldavad nikotiini, või uue põlvkonna tubakatooteid, või varustab teda nendega, karistatakse rahalise halduskaristusega 500–3000 eurot ja tegevusloa peatamisega 15 päevaks – liidu õiguse proportsionaalsuse põhimõtet ja ettevaatusprintsipi, mis tulenevad ELL artiklist 5, direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikest 3 ja sama direktiivi põhjendustest 21 ja 60, kuna nendega antakse esimus ettevaatusprintsibile, ilma et selle toimet leevendataks proportsionaalsuse põhimõttega, ja piiratakse seetõttu ebaproportsionaalselt ettevõtjate huve tervise kaitse õiguse hüvanguks, jättes sel viisil tagamata õige tasakaalu erinevate põhiõiguste vahel, seda enam, et tegemist on karistusega, mis direktiivi põhjendust 8 rikkudes ei aita tõhusalt saavutada eesmärki vähendada suitsetamise levikut noorte hulgas?“

Viidatud liidu õigusnormid

ELL artikkel 5

Direktiiv 2014/40: põhjendused 8, 21, 60; artikli 1 viimane taane; artikli 23 lõige 3.

Viidatud Itaalia õigusnormid

Kuninga 24. detsembri 1934. aasta dekreet nr 2316 – Ema ja lapse tervishoidu ja kaitset reguleerivate seaduste konsolideeritud teksti heakskiitmine (regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia), mis on asendatud 2016. aasta seadusandliku dekreeidi nr 6 artikli 24 lõikega 3: artikli 25 lõige 2 (edaspidi

„vaidlustatud säte“): „*Igäuhte, kes müüb nooremale kui kaheksateistaastasele isikule tubakatooteid või elektroonilisi sigarette või nende täitekapsleid, mis sisaldavad nikotiini, või uue põlvkonna tubakatooteid, või varustab teda nendega, karistatakse rahalise halduskaristusega 500–3000 eurot ja tegevusloa peatamisega 15 päevaks. Juhul kui see tegu pannakse toime rohkem kui ühel korral, kohaldatakse rahalist halduskaristust 1000–8000 eurot ja tema tegevusluba tunnistatakse kehtetuks.*“

9. juuli 2015. aasta seadus nr 114, mis annab valitsusele volitused Euroopa direktiivide ülevõtmiseks ja muude Euroopa Liidu aktide rakendamiseks – 2014. aasta Euroopa valdkonna volitav seadus (legge 9 luglio 2015, n. 114 – Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea – Legge di delegazione europea 2014)

24. detsembri seaduse nr 234 üldeskirjad Itaalia osalemise kohta Euroopa Liidu õigusaktide ja poliitika kujundamises ning rakendamises (legge 24 dicembre n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea)

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 PJ-1 (edaspidi „apellant“) on riigi monopoli alla kuuluva kauba edasimüügiõigus. Tolli- ja monopoliamet tuvastas 2016. aasta veebruaris pärast läbiviidud kontrolli, et apellant oli müünud alaealisele sigarette. Selle tagajärjel määras ta apellandile 1000 euro suuruse rahalise halduskaristuse ja peatas apellandi tegevusloa 15 päevaks, kohaldades vaidlusalust sätet. Apellant tasus talle määratud rahalise halduskaristuse ja esitas T.a.r.-ile (Toscana maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse tegevusloa peatamise meetme ja sellega seotud aktide kohta.
- 2 T.a.r. jättis 27. novembri 2018. aasta otsusega kaebuse rahuldamata. Eelkõige pidas T.a.r. põhjendamatuks taotlust esitada eelotsusetaotlus vaidlustatud sätte võimaliku vastuolu kohta Euroopa õigusega.
- 3 Apellant esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“), esitades uuesti halduskohtus esitatud väited.
- 4 Tolli- ja monopoliamet (Agenzia delle dogane e dei monopoli) ja majandus- ja rahandusministeerium (Ministero dell’Economia e delle Finanze) astusid menetlusse ning palusid apellatsioonkaebuse rahuldamata jätta.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Apellant rõhutab, et rahalisele halduskaristusele lisandunud tegevusloa peatamise kõrvalkaristus, mis määrati esmakordse ja ainukese rikkumise eest, on ebaproportsionaalne. Ta väidab esiteks, et vaidlustatud säte ei aita tõhusalt

saavutada direktiivi 2014/40 põhieesmärki, milleks on suitsetamise leviku vähendamine noorte hulgas, kuna see avaldab pigem negatiivset toimet rikkumise toimepanija majandustegevusele, mitte positiivset toimet suitsetamise leviku vähendamisele, ja teiseks, et see rikub ELL artiklis 5 ja direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 3 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, nagu tuleneb ka Itaalia parlamendi alamkoja EL-i poliitika XIV komisjoni seisukohast, milles leiti, et edasimüüjatele kohaldatav karistuste süsteem ei vasta proportsionaalsuse põhimõttele ega tõhususe põhimõttele nii ettenähtud karistuste liigse ranguse tõttu kui ka asjaolu tõttu, et edasimüüjatel ei ole alati võimalik ostja vanust täie kindlusega välja selgitada.

- 6 Täpsemalt väidab apellant, et Itaalia seadusandja ei kohaldanud direktiivi 2014/40 üle võttes põhimõtet, mille kohaselt ei tohi liikmesriigid kehtestada kodanikele kohustusi ja piirata nende Euroopa Liidu õigusega kaitstud vabadusi tasemel, mis on kõrgem sellest, mis on rangelt vajalik avalikes huvides – ja seega eaproportsionaalne –, et saavutada eesmärk, mida sama ametiasutus on kohustatud järgima. Noorte hulgas suitsetamise leviku vähendamise eesmärki oleks aga olnud võimalik saavutada väiksema ja vähem koormava karistuste süsteemi kaudu, mis on tegelikkuses järk-järguline ja astmeline, et tagada rikkujale karistus, mis ei seaks faktiliselt kohe esimesest rikkumisest alates ohtu selle ettevõtja püsijäämist.
- 7 Apellandi sõnul andis vaidlustatud säte esimese ettevaatusprintsibiili, et kaitsta alaealise õigust tervisele, rikkudes nii proportsionaalsuse põhimõtet seoses sellise kaitse mõjuga ettevõtlusega tegelemise õigusele, võtmata pealegi meetmeid, mis võimaldaksid saavutada paika pandud kaitse-eesmärki. Selle kohta väidab apellant, et Euroopa Liidu õigussüsteemis leevendab proportsionaalsuse põhimõtte ettevaatusprintsipi, mis lubab kõrgeima kaitsetaseme tagamiseks täielikult ohverdada sellega vastuollu minevad majandushuvid. Ta märgib, et Itaalia seadusandja on näinud ette karistused, mis ulatuvad tunduvalt kaugemale pelgalt alaealistele tubaka müümisest saadud majandusliku eelise tasalülitamisest ja alaealiste tervist kahjustavate toodete müüki takistavast „sobivast meetmest“. Sel viisil viiakse vajalikust tasakaalust välja Euroopa liidu õigusega kaitstud erinevad põhiõigused ja rikutakse *gold plating*’u keelu põhimõtet ehk keeldu kehtestada Euroopa õiguse ülevõtmisega lisapiiranguid.
- 8 Apellant viitab oma väidete põhjenduseks ELL artiklile 5, mille kohaselt „Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale“; direktiivi 2014/40 põhjendusele 60, mis kohustab liikmesriike järgima direktiivi ülevõtmisel proportsionaalsuse põhimõtet; sama direktiivi artikli 23 lõikele 3, mille kohaselt „[...] karistus[ed] [...], mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, [...] peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad“ ja „[k]õik tahtlike rikkumiste suhtes kohaldada võidavad rahalised halduskaristused võivad olla sellised, mis kõrvaldavad rikkumisega taotletud majandusliku eelise“; selle direktiivi põhjendusele 21, mille kohaselt „peaks liikmesriike julgustama vältima selliste toodete müüki lastele ja

noorukitele, võttes vastu asjakohased meetmed, millega kehtestatakse ja jõustatakse vanusepiirangud“.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 9 Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et eelotsuse küsimus on tema menetluses olevas kohtuasjas otsuse tegemise seisukohast oluline, arvestades, et vaidlustatud meedet rakendati vaidlusaluse sätte otsesel kohaldamisel, on ta siiski seisukohal, et puudub võimalik vastuolu Euroopa liidu õigusega.
- 10 Direktiivist 2014/40, eelkõige selle põhjendustest 8 ja 21 ning artikli 1 viimasest taandest nähtub selgelt, et õigus tervisele, eriti noorema põlvkonna õigus tervisele prevaleerib ettevõtja ettevõtlusega tegelemise õiguse ees. Sellega seoses peab eelotsusetaotluse esitanud kohus enesestmõistetavaks, et tubakat ei peeta tavakaubaks; et siseturu tavapärast toimimist hõlbustatakse – eriti noorte – tervise kaitse kõrgest tasemest lähtudes; ja et ühtlasi kaitstakse tervist, eelkõige vähendamaks suitsetamise levikut noorte hulgas, julgustades samal ajal tõkestama selliste toodete müüki lastele ja noortele, kehtestades selleks asjakohaseid meetmeid, mis määravad kindlaks vanusepiirangud ja tagavad nendest kinnipidamise.
- 11 Lisaks on tõlgendaja jaoks direktiiviga tervise – eelkõige noorte tervise – õigusele antud esmasus peamine vahend, millega karistuse proportsionaalsuse põhimõtet konkretiseerida ja piiritleda, sest hinnang proportsionaalsuse olemasolu või selle puudumise kohta sõltub sellest, kas määratletud karistus saab olla tõhus ja hoiatav vahend.
- 12 Samuti annab direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 liikmesriikidele õiguse kehtestada karistuste kohta eeskirju, nähes üksnes ette, et karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad: just alaealise tervise õiguse esimene võimaldab hinnata ettevõtjale kehtestatud karistuse proportsionaalsust selle alusel, kas see karistus saab olla hoiatav ja seega tõhus, saavutamaks alaealistele tubaka kasutamise keelamise eesmärki. Viidatud artikli 23 lõikes 3 on sätestatud rikkumise korral rahalise karistuse kohaldamise põhimõte; lisatakse üksnes, et see „[võib] kõrvalda[da] rikkumisega taotletud majandusliku eelise“; see põhimõte ei välista esiteks rahalistest halduskaristustest erinevaid halduskaristusi ja näeb teiseks ette ainult võimaluse, et karistuse määr ja saadud majanduslik eelis viiakse omavahel tasakaalu.
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et liidu õiguse kirjeldatud kontekstis, milles vastandlike õiguste tasakaalustamine on lahendatud alaealise tervise õiguse kasuks, ja kus igale liikmesriigile on antud õigus kehtestada eesmärgi saavutamise vahend hoiatava ja tõhusa karistuse kaudu, mis on proportsionaalne ettevõtja õiguse suhtes teostada tubakatooteid müües oma majandustegevust, näivad Itaalia seadusandja valikud Euroopa Liidu õigusega täielikult kooskõlas olevat.

- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab eelkõige 2015. aasta volitavale seadusele nr 114, mis kehtestab esiteks artikli 6 punkti b lõikes 2 kohustuse „*arvestada tubakatoodete eripärasid, et hoida ära nende ülemäärane pakkumine ja suitsetamise levik noorte hulgas*“, ja viitab samas sättes teiseks riigisisesele õigusnormile, millega kehtestati üldpõhimõtted Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks karistuste valdkonnas (2012. aasta seaduse nr 234 artikli 32 lõike 1 punkt d), milles nähti karistuste laadi sidumisel asjassepuutuvate huvide kaitsetasemega ette tegevusloa peatamise kõrvalkaristus, juhul kui see on vajalik selleks, et tagada kehtestatud kohustuste täitmine. Andes õigesti esimuse Euroopa Liidu õiguse kohaselt ülekaalukale õigusele, nägi Itaalia seadusandja vaidlustatud sättes ette, et rikkumise esmase tuvastamise korral peatatakse tegevusloa 15 päevaks, kuivõrd ettenähtud alampiir puudub, ja maksimaalselt kuueks kuuks.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates näib karistus seega ettevõtja õiguse piiramise suhtes proportsionaalne, olles seatud eesmärgi saavutamiseks hoiatav ja tõhus, kaitstavat ülekaalukat huvi sellisena ennetavalt kaitstes; lisaks ei riku see Euroopa Kohtu praktikas väljakujunenud ettevaatusprintsipi (vt 9. juuni 2016. aasta kohtuotsus *Giovanni Pesce jt vs. Presidenza del Consiglio dei Ministri jt* (C-78/16) ning *Cesare Serinelli jt vs. Presidenza del Consiglio dei Ministri jt* (C-79/16)).
- 16 Kokkuvõttes leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et - viidatud liidu õiguse põhimõtete kontekstis ja arvestades tõlgendamiskriteeriumeid, mida tuleb pidada vajalikuks liidu õiguse sätetega tagatud põhimõtete alusel -, hinnates tegevusloa peatamise karistuse proportsionaalsust, lähtudes alaealise õigusest tervisele, mis prevaleerib, ja vajadusest, et karistus oleks hoiatav, et tagada kaitse tõhusus, siis on müüja majanduslik kahju mõistlikult põhjendatud sellega, et tasakaalu viiakse õigused, millel on tubakatoodetega kauplemise valdkonnas erinev kaitsetase.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei nähtu, et Euroopa Kohus oleks direktiivis 2014/40 sätestatud korda eelnevalt kirjeldatud vaatepunktist konkreetselt käsitletud, mistõttu ei saa varasema pretsedendi puudumisel tugineda „selge“ akti teooriale; eriti tuleb arvesse võtta, et pool esitas selgesõnalise taotluse, et esitataks eelotsusetaotlus; samuti tuleb arvestada kohustust küsida eelotsust, mis lasub siinsel kohtul kui kohtuasja viimase astmena lahendaval instantsil.
- 18 Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus on teadlik apellandi nõude põhjendamatuses ja menetluse õigustamatust aeglustamisest, mis kaasneb poolelioleva eelotsusemenetlusega, esitab ta Euroopa Kohtule apellandi nõudeid arvestades eelotsusetaotluse, üksnes selleks, et täita tal riigisisese viimase astme kohtuna lasuv eelotsusetaotluse esitamise kohustus, ja arvestades asjaolu, et selle kohustuse täitmata jätmisega kaasneb liikmesriigi sisuliselt objektiivset laadi otsene vastutus (30. septembri 2003. aasta kohtuotsus *Kobler*, C-224/01, hiljem 13. juuni 2006. aasta kohtuotsus *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, 24. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-379/10) ja kohtuniku tsiviilvastutus.