

**Asia C-452/20**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

23.9.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Consiglio di Stato (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

5.8.2020

**Valittaja:**

PJ

**Vastapuolet:**

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

**Oikeudenkäynnin kohde**

Valitus, jonka monopolituotteiden jälleenmyyntitoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö on tehnyt Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Toscanan alueellinen hallintotuomioistuin, Italia; jäljempänä TAR Toscana) päätöksestä hylätä kanne, jossa kyseinen henkilö vaati kumoamaan Agenzia delle dogane e dei monopoli (tulli- ja monopolivirasto, Italia) päätöksen, jolla keskeytettiin hänen toimilupansa voimassaolo 15 päiväksi sillä perusteella, että hänen oli todettu myyneen savukkeita alaikäiselle.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU (jäljempänä direktiivi

2014/40) täytäntöönpanosta annetun kansallisen oikeuden säännöksen yhteensopivuus kyseisen direktiivin 23 artiklan 3 kohdan ja johdanto-osan 21 ja 60 perustelukappaleen sekä SEU 5 artiklan kanssa. Väite sellaisen seuraamuksen suhteettomuudesta, joka koskee tupakan jälleenmyyntiluvan voimassaolon keskeyttämistä 15 päiväksi ja joka on määrätty kyseisen luvan haltijalle sillä perusteella, että tämä on myynyt savukkeita alaikäiselle.

### **Ennakkoratkaisukysymys**

Onko 24.12.1934 annetun kuninkaan asetuksen nro 2316 25 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on korvattuna tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annetun direktiivin 2014/40/EU täytäntöönpanosta vuonna 2016 annetun asetuksen nro 624 §:n 3 momentilla, siltä osin kuin siinä säädetään, että ”henkilölle, joka myy tai antaa alle 18-vuotiaille tupakkatuotteita taikka sähkösavukkeita tai täyttösäiliöitä, jotka sisältävät nikotiinia tai uuden sukupolven tupakkatuotteita, määrätään 500–3 000 euron hallinnollinen seuraamusmaksu ja hänen toimilupansa voimassaolo keskeytetään 15 päiväksi”, SEU 5 artiklassa sekä direktiivin 2014/40 23 artiklan 3 kohdassa ja saman direktiivin johdanto-osan 21 ja 60 perustelukappaleessa tarkoitettujen Euroopan yhteisön suhteellisuus- ja varovaisuusperiaatteen vastainen siksi, että siinä annetaan etusija varovaisuusperiaatteelle lieventämättä sen vaikutusta suhteellisuusperiaatteella, painotetaan suhteettomasti oikeutta terveyden talouden toimijoiden etujen kustannuksella eikä taata asianmukaisesti eri perusoikeuksien välistä oikeudenmukaista tasapainoa, koska siinä säädetään seuraamuksesta, jolla ei voida saavuttaa tehokkaasti tavoitetta vähentää tupakointia nuorten keskuudessa ja joka on siten ristiriidassa kyseisen direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen kanssa?

### **Unionin oikeuden säännökset, joihin asiassa on viitattu**

#### **SEU 5 artikla**

Direktiivin 2014/40 johdanto-osan 8, 21 ja 60 perustelukappale sekä 1 artiklan viimeinen alakohta ja 23 artiklan 3 kohta.

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan**

Äitien ja lasten suojelusta ja avustamisesta annettuja lakeja koskevan koonnoksen hyväksymisestä 24.12.1934 annetun kuninkaan asetuksen nro 2316 (Regio decreto, n. 2316, approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia), sellaisena kuin se on korvattuna vuonna 2016 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 624 §:n 3 momentilla, 25 §:n 2

momentti (jäljempänä riidanalainen säännös): ”Henkilölle, joka myy tai antaa alle 18-vuotiaille tupakkatuotteita taikka sähkösavukkeita tai täyttösäiliöitä, jotka sisältävät nikotiinia tai uuden sukupolven tupakkatuotteita, määrätään 500–3 000 euron hallinnollinen seuraamusmaksu ja hänen toimilupansa voimassaolo keskeytetään 15 päiväksi. Jos henkilö on syyllistynyt tähän tekoon useammin kuin kerran, hallinnollinen seuraamusmaksu on suuruudeltaan 1 000–8 000 euroa ja toimilupa peruutetaan.”

Euroopan unionin direktiivien ja muiden säädösten täytäntöönpanoa koskevasta hallitukselle annetusta valtuutuksesta 9.7.2015 annettu laki nro 114 (Legge nro 114, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea) – Vuonna 2014 annettu laki unionin säädöksiä koskevasta valtuutuksesta (Legge di delegazione europea 2014)

Italian osallistumisesta Euroopan unionin lainsäädännön ja politiikan laatimiseen ja täytäntöönpanoon 24.12.2012 annettu laki nro 234 (Legge nro 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea)

#### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 PJ (jäljempänä valittaja) harjoittaa monopolin alaisten tuotteiden jälleenmyyntiä. Agenzia delle dogane e dei monopoli totesi tarkastuksen jälkeen helmikuussa 2016, että valittaja oli myynyt savukkeita alaikäiselle. Tästä johtuen se määräsi valittajalle 1 000 euron hallinnollisen seuraamusmaksun ja keskeytti tämän toimiluvan voimassaolon 15 päiväksi riidanalaisen säännöksen mukaisesti. Valittaja maksoi hänelle määrätyn hallinnollisen seuraamusmaksun ja nosti TAR Toscanassa kanteen toimiluvan voimassaolon keskeyttämistä koskevasta päätöksestä ja siihen liittyvistä toimista.
- 2 TAR Toscana hylkäsi kanteen 27.11.2018 antamallaan tuomiolla. TAR Toscana piti erityisesti perusteettomana pyyntöä esittää ennakkoratkaisukysymys väitteestä, joka koski riidanalaisen säännöksen ristiriitaisuutta unionin oikeuden kanssa.
- 3 Valittaja valitti TAR Toscanan tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin tuomioistuin, Italia; jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) ja toisti valituksessaan TAR Toscanassa esittämänsä väitteet.
- 4 Asiassa vastapuolina olevat Agenzia delle dogane e dei monopoli ja Ministero dell'Economia e delle Finanze (valtiovarainministeriö, Italia) vaativat, että valitus hylätään.

## Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 5 Valittaja pitää järjettömänä ja suhteettomana toimiluvan voimassaolon keskeyttämiseen johtavaa hallinnollista seuraamusta, joka määrätään jo ensimmäisestä ja ainoasta rikkomuksesta hallinnollisen seuraamusmaksun lisäksi. Valittaja väittää yhtäältä, ettei riidanalaisella säännöksellä voida saavuttaa direktiivin 2014/40 päätavoitetta eli vähentää nuorten tupakointia, sillä se vaikuttaa ennemminkin kielteisesti rikkojan taloudelliseen toimintaan kuin edistää asetettua tavoitetta, ja toisaalta, että riidanalainen säännös loukkaa SEU 5 artiklassa ja direktiivin 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua suhteellisuusperiaatetta, kuten ilmenee valittajan mukaan myös Camera dei Deputatin (Italian parlamentin alahuone) EU-politiikasta vastaavan XIV valiokunnan mietinnöstä, jossa todetaan, ettei jälleenmyyjiin sovellettava seuraamusjärjestelmä ole suhteellisuus- ja tehokkuusperiaatteen mukainen, koska säädetyt seuraamukset ovat liian kovia eikä jälleenmyyjillä ole aina mahdollisuutta todentaa ostajan ikää.
- 6 Valittaja väittää myös, ettei Italian kansallinen lainsäätäjä ole soveltanut direktiivin 2014/40 täytäntöönpanossa periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät voi kohdistaa Euroopan unionin oikeudessa suojattuihin kansalaisvapauksiin velvoitteita ja rajoituksia, jotka ylittävät sen, mikä on julkisen edun mukaisesti välttämätöntä asianomaisen viranomaisen tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi, ja ovat näin suhteettomia. Valittajan mukaan nuorten tupakoinnin vähentämistä koskevaa tavoitetta olisi voitu edistää myös kevyemmillä ja vähemmän rajoittavilla toimilla sellaisen tehokkaan progressiivisen ja porrastetun seuraamusjärjestelmän kautta, jolla olisi voitu taata, ettei rikkojalle määrätty seuraamus vaaranna tosiasiallisesti – heti ensimmäisestä rikkomuksesta – kyseisen talouden toimijan elinkeinotoiminnan jatkumista.
- 7 Valittaja katsoo, että riidanalaisessa säännöksessä annetaan etusija varovaisuusperiaatteelle, jotta voitaisiin suojata alaikäisten oikeus terveyteen, ja että siinä loukataan siten suhteellisuusperiaatetta, kun otetaan huomioon kyseisen suojaamisen vaikutukset elinkeinovapauteen, etenkin kun riidanalaisessa säännöksessä ei säädetä toimenpiteistä, joilla voidaan saavuttaa asetettu suojelutavoite. Valittaja väittää tältä osin, että suhteellisuusperiaatteella lievennetään Euroopan unionin sääntelyjärjestelmässä varovaisuusperiaatetta, jolla tavoiteltu mahdollisimman korkeatasoisen suojan varmistaminen johtaa sille vastakkaisten taloudellisten etujen sivuuttamiseen kokonaan. Valittajan mielestä Italian kansallisen lainsäätäjän säätämässä seuraamuksissa ylitetään selvästi pelkkä tupakan myymisestä alaikäisille saadun taloudellisen hyödyn korvaaminen sekä ”asianmukainen toimenpide”, jolla estetään alaikäisten terveydelle haitallisten tuotteiden myyminen. Valittajan mukaan tällä tavoin horjutetaan Euroopan unionin oikeudessa suojattujen eri perusoikeuksien välillä tarvittavaa tasapainoa ja rikotaan ylisääntelyä (*gold plating*) koskevaa kieltoa eli kieltoa ottaa käyttöön lisärajoituksia saatettaessa unionin lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- 8 Valittaja vetoaa väitteidensä tueksi SEU 5 artiklaan, jossa määrätään, että ”suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa

ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi”; direktiivin 2014/40 johdanto-osan 60 perustelukappaleeseen, jossa veloitetaan jäsenvaltiot noudattamaan direktiivin täytäntöönpanossa suhteellisuusperiaatetta; saman direktiivin 23 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan ”on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen – seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia –” ja ”tahalliseen rikkomiseen sovellettavat määrättävät taloudelliset hallinnolliset seuraamukset voivat olla sellaisia, että ne vastaavat rikkomisella tavoiteltua taloudellista hyötyä”; sekä saman direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleeseen, jonka mukaan ”-- jäsenvaltioita olisi kannustettava estämään tällaisten tuotteiden myynti lapsille ja nuorille ja toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä, joilla asetetaan ja sovelletaan ikärajoituksia”.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 9 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ennakkoratkaisukysymys on merkityksellinen sen käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisemiseksi, koska valituksen kohteena oleva toimenpide on annettu suoraan riidanalaisen säännöksen nojalla, mutta se pitää perusteettomana väitettä ristiriidasta Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.
- 10 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan direktiivistä 2014/40, erityisesti sen johdanto-osan 8 ja 21 perustelukappaleesta sekä 1 artiklan viimeisestä alakohdasta, ilmenee selvästi, että – käsiteltävässä asiassa nuorten – oikeus terveyteen on ensisijainen jälleenmyyjän elinkeinovapautteen nähden. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää tältä osin yksiselitteisenä, että tupakkaa ei katsota tavalliseksi hyödykkeeksi, että sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan helpottamisen lähtökohtana pidetään varsinkin nuorten terveyden korkeatasoista suojelua ja että terveyden suojelemiseksi pyritään erityisesti vähentämään tupakointia nuorten keskuudessa sekä kannustetaan estämään tällaisten tuotteiden myynti lapsille ja nuorille toteuttamalla asianmukaisia toimenpiteitä, joilla asetetaan ja sovelletaan ikärajoituksia.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo myös, että ensisijaisuus, joka direktiivissä annetaan oikeudelle terveyteen – erityisesti nuorten osalta – on tulkinnan kannalta keskeinen seikka seuraamuksen oikeasuhteisuutta koskevan periaatteen konkretisoimiseksi ja rajaamiseksi, koska oikeasuhteisuuden olemassaoloa arvioidaan sen perusteella, onko yksittäinen seuraamus tehokas ja varoittava.
- 12 Direktiivin 2014/40 23 artiklan 3 kohdassa annetaan lisäksi jäsenvaltioille toimivalta vahvistaa seuraamuksia koskevat säännöt ja säädetään ainoastaan, että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia; alaikäisen oikeuden terveyteen asettaminen ensisijaiseksi tarkoittaa, että yrittäjälle määrätyn seuraamuksen oikeasuhteisuutta on arvioitava sen perusteella, onko kyseinen seuraamus varoittava ja voidaanko sillä saavuttaa tehokkaasti tavoite tupakan

käytön kieltämisestä alaikäisten osalta. Edellä mainitussa 23 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan rikkomuksesta määrättävän taloudellisen seuraamuksen periaate ja todetaan vain, että seuraamukset ”voivat olla sellaisia, että ne vastaavat rikkomisella tavoiteltua taloudellista hyötyä”. Tämä periaate ei yhtäältä estä muiden kuin taloudellisten hallinnollisten seuraamusten määräämistä, ja toisaalta se käsittää vain sen mahdollisuuden, että seuraamuksen määrä vastaa rikkomisella saatua taloudellista hyötyä.

- 13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kun otetaan huomioon edellä mainitut unionin oikeuden säännökset, joissa on asetettu eri oikeuksien välisessä punninnassa etusijalle alaikäisten oikeus terveyteen ja joissa annetaan kullekin jäsenvaltiolle toimivalta määrätä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi varoittavia ja tehokkaita seuraamuksia suhteessa tupakkaa myyvän yrittäjän elinkeinovapauteen, Italian kansallisen lainsäätäjän tekemät valinnat näyttävät olevan täysin Euroopan unionin oikeuden mukaisia.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee erityisesti vuonna 2015 annetun valtuutuslain nro 114, jonka 6 §:n 2 momentin b kohdassa säädetään yhtäältä velvollisuudesta ”ottaa huomioon tupakkatuotteiden erityispiirteet ja pyrkii estämään kyseisten tuotteiden ylitarjonta ja tupakoinnin leviäminen alaikäisten keskuudessa” ja toisaalta muistutetaan kansallisesta säännöksestä, jossa on vahvistettu Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanon yleiset periaatteet seuraamusten alalla (vuonna 2012 annetun lain nro 234 31 §:n 1 momentin d kohta) ja jossa yhdistetään eri seuraamustyyppit kyseessä olevien etujen suojan tasoon ja säädetään tässä yhteydessä mahdollisuudesta keskeyttää tarvittaessa toimiluvan voimassaolo säädettyjen velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Italian kansallinen lainsäätävä antoi riidanalaisessa säännöksessä aivan oikein etusijan oikeudelle, joka on ensisijainen myös Euroopan unionin oikeudessa, säätäessään mahdollisuudesta keskeyttää toimiluvan voimassaolo 15 päiväksi jo yhdestä todennetusta rikkomuksesta, kun otetaan huomioon, että tämän seuraamuksen vähimmäismäärää ei ole asetettu ja että sen enimmäismäärä on kuusi kuukautta.
- 15 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kyseinen seuraamus on oikeassa suhteessa elinkeinovapauden rajoittamiseen ja samalla varoittava ja tehokas asetetun tavoitteen saavuttamiseksi ja ensisijaisesti suojatun edun suojelemiseksi ennakoivasti; se ei myöskään loukkaa varovaisuusperiaatetta, sellaisena kuin se vahvistetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. tuomio 9.6.2016, Giovanni Pesce ym. v. Presidenza del Consiglio dei Ministri ym., C-78/16 ja Cesare Serinelli ym. v. Presidenza del Consiglio dei Ministri ym., C-79/16).
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo edellä mainittujen unionin oikeuden periaatteiden sekä unionin oikeuden säännöksissä ja määräyksissä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti tarpeellisiksi katsottujen tulkintaperusteiden perusteella, että kun toimiluvan voimassaolon keskeyttämiseen johtavan seuraamuksen oikeasuhteisuutta arvioidaan alaikäisten



terveyttä koskevan oikeuden ensisijaisuuden valossa ja ottaen huomioon tarpeen määrätä varoittava seuraamus suojelun tehokkuuden varmistamiseksi, kyseiselle myyjälle aiheutunut taloudellinen menetys voidaan perustella asianmukaisesti tupakka-alalla eri tavalla suojattujen oikeuksien tasapainottamisella.

- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että koska unionin tuomioistuin ei ole vielä tarkastellut direktiivin 2014/40 säännöksiä erityisesti edellä esitettyjen näkökohtien kannalta eikä niistä siis ole olemassa aiempaa oikeuskäytäntöä, käsiteltävässä asiassa ei ole mahdollista tukeutua asian ratkaisun yksiselitteisyyteen ja olla esittämättä ennakkoratkaisukysymystä, etenkin kun otetaan huomioon yhden asianosaisen tätä koskeva pyyntö, kyseisen ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyys sekä ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen yleinen velvollisuus esittää ennakkoratkaisukysymys.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tietoinen valittajan vaatimuksen perusteettomuudesta ja oikeudenkäynnin kohtuuttomasta pitkittymisestä ennakkoratkaisun odottamisen vuoksi, joten se esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle oheisen, valittajan pyynnön mukaisen ennakkoratkaisukysymyksen vain täyttääkseen velvollisuutensa esittää ennakkoratkaisupyynnöksi kansallisena ylimmän oikeusasteen tuomioistuimena ottaen huomioon, että kyseisen velvollisuuden laiminlyönti johtaa sekä asianomaisen jäsenvaltion välittömään ja olennaisilta osin objektiiviseen vastuuseen (tuomio 30.9.2003, Kobler, C-224/01; tuomio 13.6.2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03 ja tuomio 24.11.2011, komissio v. Italia, C-379/10) että tuomarin siviilioikeudelliseen vastuuseen.