

Zadeva C-452/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

23. september 2020

Predložitveno sodišče:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

5. avgust 2020

Pritožnica:

PJ

Nasprotni stranki v pritožbenem postopku:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba fizične osebe, nosilca dejavnosti prodaje monopolnih izdelkov, zoper sodbo T.a.r. Toscana (deželno upravno sodišče v Toskani, Italija), s katero je bila zavrnjena njena tožba za razglasitev ničnosti ukrepa Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agencija za carine in monopole), ki je odredila začasni odvzem dovoljenja za opravljanje dejavnosti za 15 dni zaradi ugotovljene prodaje cigaret mladoletni osebi.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje prehodne odločbe

Skladnost določbe nacionalnega prava 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 (v nadaljevanju: Direktiva 2014/40) s členom 23(3) in z uvodnima izjavama 21 in 60 te direktive

ter s členom 5 PEU. Očitana nesorazmernost sankcije, in sicer 15-dnevni začasni odvzem dovoljenja za opravljanje dejavnosti prodaje tobačnih izdelkov, naložena nosilcu dejavnosti zaradi prodaje cigaret mladoletni osebi.

Vprašanje za predhodno odločanje

„Ali člen 25, odstavek 2, r.d. 24 dicembre 1934, n. 2316 (kraljeva uredba št. 2316 z dne 24. decembra 1934), kot je bil nadomeščen s členom 24(3) d.lgs. n. 6 del 2016 (zakonska uredba št. 6 iz leta 2016) (o prenosu Direktive 2014/40/EU o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES) – 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 denarna kazen v višini od 500,00 EUR do 3.000,00 EUR in začasni odvzem dovoljenja za opravljanje dejavnosti“ – krši skupnostna načela sorazmernosti in previdnosti, kot izhajajo iz člena 5 PEU, člena 23(3) Direktive 2014/40, in iz uvodnih izjav 21 in 60 te Direktive, ter omogočajo prevlado načela previdnosti, pri čemer ga ne ublažijo z načelom sorazmernosti, tako da nesorazmerno žrtvujejo interese gospodarskih subjektov v korist varstva pravice do zdravja, in ne zagotavljajo pravega ravnotežja med različnimi temeljnimi pravicami, in sicer tudi s sankcijami, ki s tem, da kršijo uvodno izjavo 8 Direktive, ne dosegajo učinkovito cilja odvratanja mladih od kajenja?“

Navajane določbe prava Unije

Člen 5 PEU

Direktiva 2014/40: uvodne izjave 8, 21, 60; člen 1, zadnja alineja; člen 23(3).

Navajane nacionalne določbe

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 - Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (kraljeva uredba št. 2316 z dne 24. decembra 1934 o enotnem besedilu zakonov o varstvu in pomoči v času materinstvu in otroštva), kot je bila nadomeščena s členom 24(3) decreto legislativo n. 6 del 2016 (zakonska uredba št. 6 iz leta 2016): člen 25(2) (v nadaljevanju: sporna določba): „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 denarna kazen v višini od 500,00 EUR do 3.000,00 EUR in začasni odvzem dovoljenja za opravljanje dejavnosti. Če to stori več kot enkrat, se naloži upravna denarna

kazen v višini od 1.000,00 EUR do 8.000,00 EUR in odvzame dovoljenje za opravljanje dejavnosti“.

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 (zakon št. 114 z dne 9. julija 2015 o prenosu pooblastil na vlado za prenos evropskih direktiv in drugih aktov Evropske unije – Zakon o evropskem prenosu pooblastil 2014)

Legge 24 dicembre n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (zakon št. 234 z dne 24. decembra o splošnih pravilih o sodelovanju Italije pri oblikovanju in Izvajanju zakonodaje in politik Evropske unije)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 PJ (v nadaljevanju: tožeča stranka) je nosilec dejavnosti prodaje monopolnega blaga. Agencija za carine in monopole je februarja 2016 po pregledu ugotovila, da je tožeča stranka prodala cigarete mladoletni osebi. Zato je tožeči stranki na podlagi sporne določbe izrekla upravno denarno kazen v višini 1.000,00 EUR in začasni odvzem dovoljenja za opravljanje dejavnosti za 15 dni. Tožeča stranka je plačala naloženo upravno denarno kazen in pri T.a.r. (deželno upravno sodišče) vložila pritožbo zoper ukrep začasnega odvzema dovoljenja in s tem povezane akte.
- 2 T.a.r. (deželno upravno sodišče) je pritožbo zavrnilo s sodbo z dne 27. novembra 2018. Zlasti je menilo, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe zaradi domnevnega nasprotja sporne določbe s pravom Unije neutemeljen.
- 3 Tožeča stranka je zoper zgoraj navedeno sodbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija; v nadaljevanju: predložitveno sodišče) vložila pritožbo, v kateri je predložila trditve, ki jih je navedla pred T.a.r. (deželno upravno sodišče)
- 4 Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agencija za carine in monopole) in Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministrstvo za gospodarstvo in finance) sta se pridružila postopku in predlagala zavrnitev pritožbe.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 5 Tožeča stranka trdi, da je stranska upravna sankcija poleg upravne denarne kazni, in sicer začasni odvzem dovoljenja, izrečen za prvo in edino kršitev, nerazumen in nesorazmeren. Trdi, da sporna določba po eni strani ne dosega učinkovito primarnega cilja Direktive 2014/40, in sicer odvrčanja mladih od kajenja, saj negativno vpliva na ekonomsko dejavnost kršitelja, namesto da bi pozitivno vplivala na odvrčanje, po drugi strani pa naj bi kršila načelo sorazmernosti iz člena 5 PDEU in člena 23(3) Direktive 2014/40, kot naj bi izhajalo tudi iz mnenja

Commissione XIV Politiche U.E. (Komisija XIV za politike EU) pri poslanski zbornici, ki je menila, da sistem sankcij, ki se uporablja za prodajalce, ne ustreza načelom sorazmernosti in učinkovitosti, ker so sankcije prestroge in ker prodajalci ne morejo vedno zanesljivo preveriti starosti kupca.

- 6 Po mnenju tožeče stranke italijanski zakonodajalec pri izvajanju Direktive 2014/40 zlasti ni uporabil načela, po katerem države ne morejo naložiti obveznosti in omejitev državljanskih svoboščin, ki jih pravo Evropske unije varuje v večjem obsegu – torej nesorazmerno – od tega, kar je v javnem interesu nujno potrebno, da se dosežejo cilji, ki si jih prizadeva doseči ta organ. Cilj omejiti razširjenost kajenja med mladimi bi se lahko dosegal z manjšimi in manj omejujočimi obremenitvami s sistemom sankcij, ki bi temeljil na dejanski progresivnosti in postopnosti, ki bi kršitelju lahko zagotovil sankcijo in ne bi že ob prvi kršitvi dejansko ogrožal njegovega preživetja.
- 7 Tožeča stranka meni, da naj bi po sporni določbi za varstvo pravice mladoletnih do zdravja prevladovalo načelo previdnosti, s čimer se krši načelo sorazmernosti glede na učinke takega varstva na izvajanje podjetniške dejavnosti, pri čemer pa niso predvideni ukrepi, primerni za doseganje zastavljenega cilja varstva. Tožeča stranka glede tega trdi, da načelo sorazmernosti v pravnem sistemu Evropske unije ublažuje previdnostno načelo, ki bi za zagotovitev višje ravni varstva omogočalo, da se v celoti žrtvujejo nasprotni ekonomski interesi. Trdi, da je italijanski zakonodajalec določil sankcije, ki precej presegajo samo izničenje gospodarske koristi, pridobljene s prodajo tobaka mladoletnikom, in „ustrezni ukrep“ za preprečevanje prodaje izdelkov, škodljivih za zdravje mladoletnikov. Na ta način bi bilo porušeno ravnotežje med različnimi temeljnimi pravicami, ki jih varuje pravo Evropske unije, in kršena prepoved *gold plating*, in sicer prepoved sprejemanja dodatnih omejitev ob prenosu evropske zakonodaje.
- 8 V podporo svoji trditvi se tožeča stranka sklicuje na člen 5 PEU, po katerem „[v] skladu z načelom sorazmernosti ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb“; uvodno izjavo 60 Direktive 2014/40, ki zavezuje države članice, da ob prenosu spoštujejo načelo sorazmernosti; člen 23(3) iste Direktive, po katerem morajo biti „[kazni], ki veljajo za kršitev nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive [...] učinkovite, sorazmerne in odvrtilne [...]“, in „[m]orebitne finančne kazni, ki se lahko naložijo za namerne kršitve, so lahko takšne, da izničijo gospodarsko korist, ki se jo je nameravalo pridobiti s kršitvijo“; uvodno izjavo 21 Direktive, po kateri „[...] bi bilo treba spodbujati države članice, naj preprečujejo prodajo takšnih izdelkov otrokom in mladoletnikom s sprejetjem ustreznih ukrepov“.

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 9 Čeprav predložitveno sodišče meni, da je vprašanje za predhodno odločanje pomembno za razrešitev spora, o katerem odloča, ker je bil izpodbijani ukrep

sprejet z neposredno uporabo sporne določbe, pa meni, da ni očitane nasprotja z ureditvijo Evropske unije.

- 10 Iz Direktive 2014/40, zlasti uvodnih izjav 8 in 21 ter iz zadnje alineje člena 1 naj bi namreč jasno izhajalo, da je pravica do zdravja, zlasti zdravja mladih, nadrejena pravici do izvajanja dejavnosti podjetja prodajalca. Predložitveno sodišče meni, da je v tem smislu nedvoumna obravnava tobaka kot običajnega blaga, olajševanje pravnega delovanja notranjega trga na podlagi visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih, hkrati pa varovanje zdravja, zlasti z namenom zmanjševanja razširjenosti kajenja med mladimi, skupaj s spodbujanjem k preprečevanju prodaje takih izdelkov otrokom in mladoletnikom s sprejetjem ustreznih ukrepov, v katerih se določijo in uveljavljajo starostne omejitve.
- 11 Poleg tega je dejstvo, da je Direktiva dala prednost zdravju, zlasti mladih, pri razlagi ključno za opredelitev in omejitev načela sorazmernosti sankcije, in sicer tako, da je ocena, ali je sorazmerna ali ne, odvisna od tega, ali je sankcija učinkovit in odvrčilen instrument.
- 12 Poleg tega člen 23(3) Direktive 2014/40 pooblašča države članice, da določijo pravila o kaznih in določa samo, da morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvrčilne; prav nadrejenost pravice do zdravja mladoletnikov omogoča, da se oceni sorazmernost sankcije, naložene podjetniku, glede na to, ali je lahko odvrčilna in s tem učinkovita glede na cilj prepovedati mladoletnikom uporabo tobaka. Sam člen 23(3) pri določitvi načela za denarno kazen, naloženo zaradi kršitve, dodaja samo, da so te „lahko takšne, da izničijo gospodarsko korist, ki se jo je nameravalo pridobiti s kršitvijo“; to načelo po eni strani ne izključuje upravnih kazni poleg denarnih, po drugi strani pa določa samo možnost, da se višina kazni in pridobljena gospodarska korist izničita.
- 13 Predložitveno sodišče meni, da je v opisanem okviru prava Unije, ki je uravnotežilo nasprotujoče si pravice v korist pravice do zdravja mladoletnikov in je države članice pooblastilo, da za doseganje tega cilja sprejmejo odvrčilne in učinkovite sankcije, ki so sorazmerne s pravico podjetnikov do opravljanja poslovne dejavnosti s prodajo tobaka, videti, da izbira italijanskega zakonodajalca v celoti spoštuje pravno ureditev Evropske unije.
- 14 Predložitveno sodišče navaja zlasti zakon o prenosu pristojnosti št. 114 iz leta 2015, ki po eni strani v členu 6(2)(b) določa obveznost, da se „upoštevajo posebnosti tobačnih izdelkov s ciljem, da se prepreči presežek ponudbe in razširjanje kajenja med mladoletniki“, po drugi pa se v isti določbi sklicuje na nacionalni predpis, ki je določil splošna načela za izvajanje prava Evropske unije na področju sankcij (člen 32(1)(d) zakona št. 234 iz leta 2012) in je pri povezovanju tipologije sankcij z ravno varstva zadevnih interesov določil dodatno kazen začasnega odvzema dovoljenja, če je to potrebno za zagotavljanje spoštovanja naloženih obveznosti. Italijanski zakonodajalec je s sporno določbo, s tem ko je pravilno dal prednost nadrejeni zakonodaji v skladu s pravom Evropske

unije, določil začasni odvzem dovoljenja za 15 dni po edini ugotovljeni kršitvi, ker minimalna kazen ni določena, največja možna kazen pa je 6 mesecev.

- 15 Zato je po mnenju predložitvenega sodišča videti, da je sankcija sorazmerna glede na žrtvovanje pravice podjetnika, ker je odvratilna in učinkovita za doseganje zastavljenega cilja in preventivno varuje interes, ki se varuje prednostno; prav tako ne krši previdnostnega načela, kot je navedeno v sodni praksi Sodišča Evropske unije [glej sodbo z dne 9. junija 2016, Giovanni Pesce in drugi/Presidenza del Consiglio dei Ministri in drugi (C-78/16), Cesare Serinelli in drugi/Presidenza del Consiglio dei Ministri in drugi (C-79/16)].
- 16 Za zaključek, predložitveno sodišče v okviru navedenih načel prava Unije in z merili za razlago, ki se štejejo za potrebna na podlagi načel, navedenih v določbah prava Unije, ocenjuje sorazmernost sankcije začasnega odvzema dovoljenja z vidika nadrejenosti pravice mladoletnikov do zdravja in potrebe, da mora biti sankcija za zagotovitev učinkovitosti varstva odvratilna, in meni, da je ekonomska izguba prodajalca razumno utemeljena z uravnoteženjem pravic, ki se različno varujejo v sektorju trgovine s tobaknimi izdelki.
- 17 Predložitveno sodišče meni, da ni videti, da bi Sodišče posebej obravnavalo ureditev iz Direktive 2014/40 iz zgoraj navedenih vidikov, zato se glede na to, da ni posebnega precedenčnega primera, ni mogoče sklicevati na teorijo „*acte clair*“, zlasti glede na izrecno navedbo stranke glede pomena vprašanja za predhodno odločanje in splošnega pomena obveznosti zastavitve vprašanj za predhodno odločanje, kadar sodišča odločajo na zadnji stopnji.
- 18 Zato predložitveno sodišče, čeprav se zaveda neutemeljenosti zahteve tožeče stranke in neupravičenega podaljšanja postopka zaradi postopka predhodnega odločanja, zaradi spoštovanja obveznosti nacionalnega sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, da zastavi vprašanja za predhodno odločanje, in ob upoštevanju dejstva, da nespoštovanje te obveznosti pomeni neposredno odgovornost države članice vsebinsko objektivne narave (sodbe z dne 30. septembra 2003, Kobler, C-224/01; nato z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, in z dne 24. novembra 2011, Komisija/Italija, C-379/10), ter civilne obveznosti sodnika, zastavlja Sodišču Evropske unije vprašanje za predhodno odločanje, kot ga je pripravila tožeča stranka.