

Mål C-452/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

den 23 september 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 5 augusti 2020

Klagande:

PJ

Motparter:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Saken i det nationella målet

Överklagande som getts in av en fysisk person, som bedriver återförsäljning av varor som omfattas av ett monopol, av en dom från Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Regionala förvaltningsdomstolen för Toscana), genom vilken nämnda domstol avslog samma persons överklagande av ett beslut av Agenzia delle dogane e dei monopoli (tull- och monopolmyndigheten) om att dra in klagandens verksamhetslicens i 15 dagar på grund av konstaterad försäljning av cigaretter till en underårig person.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Klargörande av huruvida en nationell bestämmelse om införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om

upphävande av direktiv 2001/37/EG (nedan kallat direktivet) är förenlig med artikel 23.3 och skälen 21 och 60 i samma direktiv samt med artikel 5 FEU. Klargörande av huruvida en sanktion som består i indragning av licensen för återförsäljning av tobak i 15 dagar och som ålagts licensinnehavaren för försäljning av cigaretter till en underårig person är oproportionerlig.

Tolkningsfrågan

”Är artikel 25.2 i kungligt dekret nr 2316 av den 24 december 1934, i dess lydelse enligt artikel 24.3 i lagstiftningsdekret nr 6 från år 2016 (Införlivande av direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG) - i den mån det i bestämmelsen föreskrivs att '[d]en som till personer under 18 år säljer eller tillhandahåller tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare som innehåller nikotin eller nya tobaksvaror, ska påföras en administrativ sanktionsavgift på mellan 500,00 euro och 3 000,00 euro och vederbörandes verksamhetslicens ska dras in i 15 dagar' - oförenlig med de gemenskapsrättsliga proportionalitets- och försiktighetsprinciperna, såsom de följer av artikel 5 FEU, artikel 23.3 i direktiv 2014/40 och skälen 21 och 60 i samma direktiv, genom att bestämmelsen ger företräde åt försiktighetsprincipen utan att tillämpningen av denna princip begränsas med hänsyn till proportionalitetsprincipen och de ekonomiska aktörernas intressen härigenom offras i oproportionerlig utsträckning för att skydda rätten till hälsa, vilket inte säkerställer en rättvis balans mellan de olika grundläggande rättigheterna, och detta görs genom en sanktion som i strid med skäl 8 i direktivet inte på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå målet att minska förekomsten av rökning bland ungdomar?”

Anförda unionsbestämmelser

Artikel 5 FEU

Direktiv 2014/40: skälen 8, 21 och 60; artiklarna 1 sista stycket och 23.3.

Anförda nationella bestämmelser

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 - Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Kungligt dekret nr 2316 av den 24 december 1934 - Godkännande av konsolideringen av lagarna om skydd av och stöd till gravida och barn, i dess lydelse enligt artikel 24.3 i lagstiftningsdekret nr 6 från år 2016: artikel 25.2 (nedan kallad den ifrågasatta bestämmelsen): ”Den som till personer under 18 år säljer eller tillhandahåller

tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare som innehåller nikotin eller nya tobaksvaror, ska påföras en administrativ sanktionsavgift på mellan 500,00 euro och 3 000,00 euro och vederbörandes verksamhetslicens ska dras in i 15 dagar. Vid upprepade överträdelser ska en administrativ sanktionsavgift på mellan 1 000,00 euro och 8 000,00 euro påföras och verksamhetslicensen återkallas.”

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 (lag nr 114 av den 9 juli 2015 - Bemyndigande för regeringen med avseende på införlivandet av EU-direktiv och genomförande av andra rättsakter som antagits av Europeiska unionen - 2014 års bemyndigandelag)

Legge 24 dicembre n. 234 - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (lag nr 234 av den 24 december - Allmänna bestämmelser om Italiens deltagande i antagandet och genomförandet av Europeiska unionens lagstiftning och politik)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 PJ (nedan kallad klaganden) är innehavare av en butik för återförsäljning av varor som omfattas av monopol. Efter en kontroll konstaterade Tull- och monopolmyndigheten i februari 2016 att klaganden hade sålt cigaretter till en underårig person. Myndigheten påförde följaktligen klaganden en administrativ sanktionsavgift på 1 000,00 euro och drog in dennes verksamhetslicens i 15 dagar, med tillämpning av den ifrågasatta bestämmelsen. Klaganden betalade den påförda administrativa sanktionsavgiften och överklagade beslutet att dra in licensen och de därmed sammanhängande handlingarna.
- 2 Tribunale amministrativo regionale avslag överklagandet genom dom av den 27 november 2018. Den fann särskilt att det saknades skäl att framställa en begäran om förhandsavgörande angående den ifrågasatta bestämmelsens förenlighet med unionsrätten.
- 3 Klaganden överklagade nämnda dom till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) (nedan kallad den hänskjutande domstolen) och upprepade de grunder som den åberopat i underinstansen.
- 4 Tull- och monopolmyndigheten samt Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ekonomi- och finansministeriet) inkom med svarsskrivelser och yrkade att överklagandet skulle avslås.

Parternas huvudargument

- 5 Klaganden har anfört att den accessoriska administrativa sanktionen i form av en indragning av licensen, som påförts för en enda överträdelse och som tillkommer utöver den administrativa sanktionsavgiften, är orimlig och oproportionerlig. Klaganden har hävdad att den ifrågasatta bestämmelsen dels inte på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå det främsta målet med direktiv 2014/40, vilket är att minska förekomsten av rökning bland ungdomar, eftersom den påverkar överträdarens ekonomiska verksamhet negativt i stället för att minska förekomsten av rökning i denna grupp, dels strider mot proportionalitetsprincipen i artikel 5 FEU och i artikel 23.3 i direktiv 2014/40, vilket framgår av ett yttrande från deputeradekammarens utskott XIV för unionspolitik. Sistnämnda utskott fann att det sanktionssystem som är tillämpligt på återförsäljarna inte är förenligt med proportionalitets- och effektivitetsprinciperna, dels på grund av att de föreskrivna sanktionerna är alltför stränga, dels på grund av att återförsäljarna inte alltid har möjlighet att förvissa sig om hur gammal köparen är.
- 6 Klaganden anser närmare bestämt att den italienska lagstiftaren, vid genomförandet av direktiv 2014/40, inte har följt principen att medlemsstaterna inte får införa skyldigheter och inskränkningar i de friheter för medborgare som skyddas av unionsrätten i en högre utsträckning – det vill säga på ett oproportionerligt sätt – än vad som är absolut nödvändigt för att tillgodose allmänintresset och uppnå det för myndigheten bindande målet. Målet att minska förekomsten av rökning bland ungdomar skulle i stället ha kunnat uppnås genom mindre omfattande och restriktiva åtgärder, genom ett sanktionssystem grundat på en effektiv progressivitet och gradering, som skulle kunna säkerställa att överträdaren påförs en sanktion som inte redan från och med den första överträdelsen rent faktiskt äventyrar hans överlevnad som ekonomisk aktör.
- 7 Enligt klaganden gav den ifrågasatta bestämmelsen företräde för försiktighetsprincipen, för att skydda underårigas rätt till hälsa, vilket innebär ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen vad gäller detta skydds inverkan på rätten att utöva näringsverksamhet, utan att det vidtas åtgärder som är ägnade att uppnå det fastställda skyddssyftet. Klaganden har i detta avseende gjort gällande att Europeiska unionens regelverk är utformat så att proportionalitetsprincipen innebär en begränsning av försiktighetsprincipen, vars tillämpning annars skulle leda till att motstående ekonomiska intressen helt skulle kunna offras i syfte att säkerställa högsta möjliga skyddsnivå. Klaganden har hävdad att den italienska lagstiftaren har föreskrivit sanktioner som går långt utöver att endast kompensera för den ekonomiska fördel som erhålls genom försäljningen av tobak till underåriga och den ”lämpliga åtgärden” att förhindra försäljning av produkter som kan skada underårigas hälsa. Detta innebär enligt klaganden att den nödvändiga balansen mellan de olika grundläggande rättigheter som skyddas av unionsrätten rubbas och att förbudet mot så kallad *gold plating* åsidosätts, det vill säga förbudet mot att införa ytterligare restriktioner vid införlivandet av unionslagstiftningen.

- 8 Klaganden har till stöd för sin ståndpunkt hänvisat till följande: Artikel 5 FEU, som har följande lydelse: ”Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen”. Skäl 60 i direktiv 2014/40, enligt vilket medlemsstaterna vid införlivandet är skyldiga att iaktta proportionalitetsprincipen. Artikel 23.3 i samma direktiv där följande föreskrivs: ”Medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner som är tillämpliga på överträdelse av nationella bestämmelser som har antagits i enlighet med detta direktiv och [som] ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Ekonomiska administrativa sanktioner som kan införas vid avsiktliga överträdelse får vara sådana att de uppväger den ekonomiska fördel som eftersträvs genom överträdelsen.” Skäl 21 i direktivet, där det anges att ”medlemsstaterna [bör] uppmuntras att förhindra försäljning av sådana produkter till barn och ungdomar, genom att vidta lämpliga åtgärder”.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 9 Även om den hänskjutande domstolen anser att tolkningsfrågan är relevant för utgången i det mål som är anhängigt vid den, eftersom det överklagade beslutet har antagits med direkt tillämpning av den ifrågasatta bestämmelsen, anser den emellertid att det saknas fog för påståendet att denna bestämmelse strider mot Europeiska unionens lagstiftning.
- 10 Det framgår nämligen tydligt av direktiv 2014/40, särskilt av skälen 8 och 21 samt av artikel 1 sista stycket i direktivet, att rätten till hälsa, särskilt barns och ungdomars hälsa, har företräde framför återförsäljarnas rätt att bedriva näringsverksamhet. Den hänskjutande domstolen anser följande vara utrett i detta avseende: Tobak anses inte vara en vanlig vara. Den smidiga funktionen av den inre marknaden ska underlättas, men med utgångspunkt i en hög hälsoskyddsnivå, särskilt för ungdomar och särskilt för att minska förekomsten av rökning bland ungdomar och för att uppmuntra medlemsstaterna att förhindra försäljning av sådana produkter till barn och ungdomar, genom att vidta lämpliga åtgärder för att fastställa åldersgränser och se till att de följs.
- 11 Det företräde som rätten till hälsa, särskilt för ungdomar, ges i direktivet utgör dessutom tolkningsnyckeln för att konkretisera och avgränsa principen om att sanktionen ska vara proportionerlig, i den meningen att proportionalitetsbedömningen beror på huruvida den fastställda påföljden är ägnad att utgöra ett effektivt och avskräckande medel.
- 12 Enligt artikel 23.3 i direktiv 2014/40 har medlemsstaterna dessutom befogenhet att anta bestämmelser om sanktioner, varvid det endast föreskrivs att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Det är just företrädet för underårigas hälsa som gör det möjligt att bedöma huruvida den sanktion som åläggs företagaren är proportionerlig med beaktande av i vilken mån som den kan vara avskräckande och följaktligen effektiv för att uppnå målet att förbjuda underårigas användning av tobak. I artikel 23.3, i vilken det föreskrivs en princip

avseende den ekonomiska sanktion som åläggs för en överträdelse, tilläggs endast att dessa sanktioner ”får vara sådana att de uppväger den ekonomiska fördel som eftersträvs genom överträdelsen”. Denna princip utesluter inte andra administrativa sanktioner än ekonomiska sanktioner, och innebär endast att det är möjligt att låta sanktionen uppväga den ekonomiska fördel som erhållits.

- 13 Den hänskjutande domstolen anser att de val som den italienska lagstiftaren har gjort förefaller vara helt och hållet förenliga med unionsrätten, mot bakgrund av de beskrivna unionsbestämmelserna, enligt vilka det har gjorts en avvägning mellan de motstående rättigheterna som har utfallit till förmån för underårigas rätt till hälsa och enligt vilka varje stat har getts befogenhet att införa avskräckande och effektiva sanktioner för att uppnå målet, vilket står i proportion till näringsidkarens rätt att bedriva näringsverksamhet i form av tobaksförsäljning.
- 14 Den hänskjutande domstolen hänvisar särskilt till bemyndigandelag nr 114 från år 2015, i vilken det i artikel 6 b.2 föreskrivs en skyldighet att *”ta hänsyn till tobaksprodukternas särdrag i syfte att förhindra ett alltför stort utbud och att rökningen bland underåriga ökar”*. I samma bestämmelse hänvisas till den nationella bestämmelse i vilken det stadgas allmänna principer för genomförandet av unionsrätten i fråga om sanktioner (artikel 32.1 d i lag nr 234 från år 2012). I denna bestämmelse har man valt sanktionstyper som är kopplade till de intressen som står på spel, varvid det föreskrivs en accessorisk sanktion i form av indragning [av licensen] när det är nödvändigt för att de föreskrivna skyldigheterna ska iakttas. Genom den ifrågasatta bestämmelsen har den italienska lagstiftaren, genom att på ett korrekt sätt ge företräde åt den rättighet som har högre rang enligt unionsrätten, föreskrivit indragning [av licensen] i 15 dagar efter en enda konstaterad överträdelse, utan att det har fastställts någon minimitid och med en längsta indragningstid på 6 månader.
- 15 Enligt den hänskjutande domstolen framstår sanktionen således som proportionerlig med avseende på företagarens förlust av sin rättighet, eftersom den framstår som avskräckande och effektiv för att uppnå det eftersträfvade målet och därigenom på preventiv väg skyddar det överordnade intresse som ska tillvaratas. Sanktionen strider inte heller mot försiktighetsprincipen, såsom denna har utvecklats i EU-domstolens praxis (se dom av den 9 juni 2016, Giovanni Pesce m.fl./Presidenza del Consiglio dei Ministri m.fl. (C-78/16), Cesare Serinelli m.fl./Presidenza del Consiglio dei Ministri m.fl. (C-79/16)).
- 16 Den hänskjutande domstolen anser sammanfattningsvis följande: Mot bakgrund av de unionsrättsliga principer som det erinrats om ovan och de tolkningskriterier som ansetts nödvändiga på grundval av de principer som stadfästs i unionsbestämmelserna ska frågan huruvida en sanktion i form av en licensindragning är proportionerlig bedömas med hänsyn tagen till att underårigas rätt till hälsa ska ges företräde och till att det för ett effektivt skydd härav är nödvändigt att sanktionen är avskräckande. Säljarens ekonomiska förlust är motiverad med hänsyn till den avvägning som gjorts mellan rättigheter som åtnjuter skydd inom sektorn för tobaksförsäljning.

- 17 Enligt den hänskjutande domstolen förefaller EU-domstolen inte specifikt ha prövat bestämmelserna i direktiv 2014/40 i de avseenden som nämns ovan. I avsaknad av ett specifikt prejudikat finns det följaktligen inte förutsättningar att tillämpa doktrinen om ”acte clair”, särskilt inte med beaktande av att det finns en uttrycklig begäran från en part [om att förhandsavgörande ska inhämtas] och av att tolkningsfrågan är relevant samt att domstolar som dömer i sista instans har en generell skyldighet att ställa tolkningsfrågor.
- 18 Den hänskjutande domstolen är medveten om att det saknas stöd för klagandens uppfattning och att handläggningstiden i målet omotiverat kommer att förlängas om en tolkningsfråga ställs. I syfte att fullgöra skyldigheten att begära förhandsavgörande i egenskap av nationell domstol som dömer i sista instans, och med beaktande av att ett åsidosättande av denna skyldighet ger upphov till ett direkt skadeståndsansvar för medlemsstaten av huvudsakligen objektiv karaktär (dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01), och därefter dom av den 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03), och dom av den 24 november 2011, kommissionen/Italien (C-379/10)) och till skadeståndsansvar för domarna, hänskjuts emellertid den tolkningsfråga som föreslagits av klaganden till Europeiska unionens domstol.

ARBETS-DOKUMENT