

Predmet C-452/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

23. rujna 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

5. kolovoza 2020.

Žalitelj:

PJ

Druge stranke u žalbenom postupku:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Predmet glavnog postupka

Žalba fizičke osobe koja je nositelj djelatnosti preprodaje monopolističkih proizvoda protiv presude Tribunalea amministrativo regionale Toscana (Okružni upravni sud u Toskani, Italija) kojom je odbijena njezina tužba za poništenje odluke Agencije delle dogane e dei monopoli (Agencija za carine i monopole, Italija) kojom se određuje privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje njezine djelatnosti u trajanju od 15 dana zbog toga što je utvrđeno da je prodala cigarete maloljetniku.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Usklađenost odredbe nacionalnog prava kojom se prenosi Direktiva 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (u daljnjem tekstu:

Direktiva 2014/40) s člankom 23. stavkom 3. te uvodnim izjavama 21. i 60. iste direktive kao i člankom 5. UEU-a. Navodna neproporcionalnost sankcije koja se sastoji od privremenog oduzimanja odobrenja za obavljanje djelatnosti preprodaje duhana u trajanju od 15 dana, a koja je izrečena nositelju za prodaju cigareta maloljetniku.

Prethodno pitanje

Krše li se člankom 25. stavkom 2. r. d. 24 dicembre 1934, n. 2316 (Kraljevska uredba br. 2316 od 24. prosinca 1934.), kako je zamijenjen člankom 24. stavkom 3. d.lgs. n. 6 del 2016 (Zakonodavna uredba br. 6 iz 2016.) (prenošenje Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ), u dijelu kojim se utvrđuje da „svakome tko osobama mlađima od osamnaest godina prodaje ili daje duhanske proizvode, elektroničke cigarete ili spremnike za ponovno punjenje nikotinom ili duhanske proizvode nove generacije izreći će se financijska administrativna sankcija u iznosu od 500 do 3000 eura i privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana”, načela Zajednice o proporcionalnosti i predostrožnosti, koja proizlaze iz članka 5. UEU-a, članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40 te uvodnih izjava 21. i 60. iste direktive, s obzirom na to da se daje prednost načelu predostrožnosti ne ublažavajući ga načelom proporcionalnosti, čime se neproporcionalno žrtvuju interesi gospodarskih subjekata radi zaštite prava na zdravlje na način da se ne jamči pravedna ravnoteža između različitih temeljnih prava, i to sankcijom kojom se, protivno uvodnoj izjavi 8. Direktive, ne ostvaruje učinkovito cilj smanjenja broja pušača među mladim osobama?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 5. UEU-a

Direktiva 2014/40: uvodne izjave 8., 21. i 60. te članak 1. posljednji podstavak i članak 23. stavak 3.

Navedene nacionalne odredbe

Članak 25. stavak 2. Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 - Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Kraljevska uredba br. 2316 o potvrđivanju jedinstvenog teksta zakonâ o zaštiti i njezi majke i djeteta) od 24. prosinca 1934, kako je zamijenjen člankom 24. stavkom 3. decreto legislativo n. 6 del 2016 (Zakonodavna uredba br. 6 iz 2016.; u

daljnjem tekstu: sporna odredba): „Svakome tko osobama mlađima od osamnaest godina prodaje ili daje duhanske proizvode, elektroničke cigarete ili spremnike za ponovno punjenje nikotinom ili duhanske proizvode nove generacije izreći će se financijska administrativna sankcija u iznosu od 500 do 3000 eura i privremeno oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti u trajanju od 15 dana. Ako je djelo počinjeno više puta, izreći će se financijska administrativna sankcija u iznosu od 1000 do 8000 eura i ukinuti odobrenje za obavljanje djelatnosti”.

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 od 9. srpnja 2015. br. 114 kojim se vlada ovlašćuje za prenošenje europskih direktiva i provođenje drugih akata Europske unije — Zakon o ovlastima za europske poslove iz 2014.).

Legge n. 234 - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Zakon br. 234 o općim pravilima o sudjelovanju Italije u donošenju i provođenju propisa i politika Europske unije) od 24. prosinca 2012.

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 PJ („tužitelj”) nositelj je djelatnosti preprodaje monopolističkih proizvoda. Nakon nadzora koji je u veljači 2016. izvršila Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agencija za carine i monopole) utvrđeno je da je tužitelj maloljetniku prodao cigarete. Posljedično, tužitelju je primjenom sporne odredbe izrekla financijsku administrativnu sankciju u iznosu od 1000 eura i privremeno oduzela odobrenje za obavljanje njegove djelatnosti u trajanju od 15 dana. Tužitelj je platio financijsku administrativnu sankciju koja mu je izrečena te je pred Tribunaleom amministrativo regionale (Okružni upravni sud, Italija) pobijao odluku o privremenom oduzimanju odobrenja i povezane akte.
- 2 Tribunale amministrativo regionale (Okružni upravni sud) je presudom od 27. studenoga 2018. odbio tužbu. Konkretno, smatrao je da je neosnovan zahtjev za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku zbog navodne neusklađenosti sporne odredbe s pravom Unije.
- 3 Tužitelj je Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija; u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) podnio žalbu protiv navedene presude, ponavljajući argumente iznesene pred Tribunaleom amministrativo regionale (Okružni upravni sud).
- 4 Sporu su se pridružili i Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agencija za carine i monopole) i Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija) te zatražili odbijanje žalbe.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 5 Tužitelj ističe da je upravna sankcija privremenog oduzimanja odobrenja, koja je uz financijsku administrativnu sankciju izrečena za prvu i jedinu povredu, nerazumna i neproporcionalna. . Tvrdi da se spornom odredbom, s jedne strane, glavni cilj Direktive 2014/40 ne ostvaruje na učinkovit način, pri čemu se taj cilj sastoji u smanjenju broja pušača među mladim osobama, s obzirom na to da ima negativan učinak na gospodarsku aktivnost počinitelja povrede, a ne pozitivan odvraćajući učinak, te, s druge strane, da se njome krši načelo proporcionalnosti iz članka 5. UEU-a i članka 23. stavka 3. Direktive 2014/40, kao što to također proizlazi iz mišljenja Commissione XIV Politiche U.E. della Camera dei deputati italiana (XIV. odbor Zastupničkog doma za politike Europske unije, Italija), koji je smatrao da sustav sankcija koji se primjenjuje na preprodavatelje nije u skladu s načelima proporcionalnosti i djelotvornosti kako zbog prekomjerne strogosti predviđenih sankcija tako i zbog toga što preprodavatelji ne mogu uvijek sa sigurnošću provjeriti dob kupca.
- 6 Konkretno, tužitelj smatra da talijanski zakonodavac prilikom prenošenja Direktive 2014/40 nije primijenio načelo prema kojem države ne mogu nametnuti obveze i ograničenja sloboda građana zaštićenih pravom Europske unije u većoj, odnosno neproporcionalnoj, mjeri od one koja je nužno potrebna za javni interes u svrhu ostvarivanja cilja koji je dotično tijelo dužno postići. Nasuprot tomu, cilj smanjenja broja pušača među mladim osobama mogao se postići manjim i manje ograničavajućim opterećenjem, sustavom sankcija utemeljenim na učinkovitoj progresivnosti i stupnjevitosti, koji počinitelju povrede može jamčiti sankciju koja zapravo ne bi ugrozila njegov opstanak kao gospodarskog subjekta nakon prve povrede.
- 7 Tužitelj smatra da se spornom odredbom dala prednost načelu predostrožnosti radi zaštite prava maloljetnika na zdravlje, čime je povrijeđeno načelo proporcionalnosti u odnosu na učinke te zaštite na pravo na obavljanje poduzetničke djelatnosti, pri čemu se ne uspostavljaju mjere prikladne za ostvarivanje predviđenog cilja zaštite. Tužitelj u tom pogledu tvrdi da se u normativnom sustavu Europske unije načelom proporcionalnosti ublažava načelo predostrožnosti kojim se, kako bi se osigurala najviša razina zaštite, omogućuje da se u potpunosti žrtvuju suprotstavljeni gospodarski interesi. Tvrdi da je talijanski zakonodavac predvidio sankcije kojima se prekoračuje puko poništavanje gospodarske prednosti stečene prodajom duhana maloljetnicima i „odgovarajuća mjera” za sprečavanje prodaje proizvoda štetnih za zdravlje maloljetnikâ. Time se izmijenila nužna ravnoteža između različitih temeljnih prava zaštićenih pravom Europske unije i zabrane prekomjerne regulacije, odnosno zabrane uvođenja dodatnih obveza prilikom prenošenja europskog zakonodavstva.
- 8 Tužitelj se u prilog svojoj tvrdnji poziva na članak 5. UEU-a, prema kojem „[n]a temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je nužno za postizanje ciljeva Ugovora”, uvodnu izjavu 60. Direktive 2014/40, kojom se prilikom prenošenja te direktive obvezuje države članice na poštovanje

načela proporcionalnosti, članak 23. stavak 3. iste direktive, u skladu s kojim „sankcije primjenjive u slučaju kršenja nacionalnih odredbi donesenih na temelju ove Direktive [...] moraju biti djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće”, a „[s]vaka financijska administrativna sankcija koja se može nametnuti kao posljedica namjerne povrede može biti takva da poništava gospodarske prednosti ostvarene tom povredom”, uvodnu izjavu 21. Direktive, prema kojoj bi „trebalo poticati države članice da spriječe prodaju takvih proizvoda djeci i adolescentima usvajanjem prikladnih mjera koje određuju i provode dobna ograničenja”.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Iako je prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev prethodno pitanje relevantno za donošenje odluke o sporu koji se pred njim vodi, s obzirom na to da je pobijana odluka donesena izravnom primjenom sporne odredbe, ipak smatra da ne postoji navodna proturječnost s propisima Europske unije.
- 10 Naime, iz Direktive 2014/40, a osobito iz njezinih uvodnih izjava 8. i 21. te iz posljednjeg podstavka njezina članka 1., jasno proizlazi da pravo na zdravlje, osobito mladih osoba, ima prednost pred pravom na obavljanje poslovne djelatnosti preprodavatelja. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu smatra da je nedvojbeno da se duhan ne smatra običnom robom, da se omogućava neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta na temelju visoke razine zaštite zdravlja, osobito mladih osoba, te istodobno štiti javno zdravlje, osobito radi smanjenja broja pušača među mladim osobama, potičući sprečavanje prodaje takvih proizvoda djeci i adolescentima usvajanjem prikladnih mjera koje određuju i provode dobna ograničenja.
- 11 Osim toga, prednost koja se Direktivom daje pravu na zdravlje, osobito mladih osoba, predstavlja ključ za njezino tumačenje radi primjene i definiranja načela proporcionalnosti sankcije na način da ocjena postojanja proporcionalnosti ovisi o prikladnosti utvrđene sankcije da predstavlja djelotvoran i odvraćajući instrument.
- 12 Uostalom, člankom 23. stavkom 3. Direktive 2014/40 države članice ovlašćuju se da donesu pravila o sankcijama, propisujući isključivo da one moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće; upravo prednost prava maloljetnika na zdravlje omogućuje ocjenu proporcionalnosti sankcije izrečene poduzetniku na temelju njezine prikladnosti da bude djelotvorna i stoga učinkovita u odnosu na cilj zabrane uporabe duhana među maloljetnicima. U istom se članku 23. stavku 3., propisujući načelo u pogledu novčane kazne za povredu, dodaje tek da ona „može biti takva da poništava gospodarske prednosti ostvarene tom povredom”; tim se načelom, s jedne strane, ne isključuju upravne sankcije koje nisu novčane, a, s druge strane, predviđa se isključivo mogućnost da se iznosom sankcije poništi ostvarena gospodarska prednost.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev smatra, u opisanom kontekstu prava Unije kojim se odvagivanje suprotstavljenih prava razriješilo u korist prava maloljetnika na zdravlje i kojim se svaku državu ovlastilo da u svrhu odvraćajuće i djelotvorne

sankcije utvrdi instrument kojim se omogućuje postizanje cilja koji je proporcionalan u odnosu na pravo poduzetnika da obavlja poduzetničku djelatnost, da se izborima talijanskog zakonodavca u potpunosti poštuje pravo Europske unije.

- 14 Konkretno, sud koji je uputio zahtjev navodi Legge di delega n. 114 del 2015 (Zakon o ovlastima br. 114 iz 2015.), kojim se, s jedne strane, u članku 6. stavku 2. točki (b) utvrđuje obveza „uzimanja u obzir posebnosti duhanskih proizvoda kako bi se onemogućili prekomjerna ponuda i povećanje broja pušača među mladim osobama” te kojim se, s druge strane, upućuje na nacionalnu odredbu kojom su propisana opća načela za prenošenje prava Europske unije koje se odnosi na sankcije (članak 32. stavak 1. točka (d) Zakona br. 234 iz 2012.) i kojom je, povezujući vrste sankcija s razinom zaštite interesa o kojima je riječ, propisana dodatna sankcija privremenog oduzimanja odobrenja, pod uvjetom da je nužna za osiguravanje poštovanja propisanih obveza. Talijanski je zakonodavac spornom odredbom, pravilno dajući prednost nadređenom pravu u skladu s pravom Europske unije, predvidio, u nedostatku unaprijed utvrđenog minimuma i unutar okvira od najviše 6 mjeseci, privremeno oduzimanje odobrenja u trajanju od 15 dana na temelju utvrđenja jedne povrede.
- 15 Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da je sankcija proporcionalna s obzirom na žrtvovanje prava poduzetnika jer je odvraćajuća i učinkovita za postizanje željenog cilja, čime se preventivno štiti nadređeni interes; njome se također ne krši načelo predostrožnosti kako je utvrđeno u sudskoj praksi Suda (vidjeti presudu od 9. lipnja 2016., Giovanni Pesce i dr./Presidenza del Consiglio dei Ministri i dr. (C-78/16), Cesare Serinelli i dr./Predsjedništvo Vijeća ministara i dr. (C-79/16)).
- 16 Zaključno, sud koji je uputio zahtjev smatra da u okviru navedenih načela prava Unije i na temelju smjernica za tumačenje koje se smatraju nužnima u skladu s načelima propisanim odredbama prava Unije, ocjenjujući tako proporcionalnost sankcije privremenog oduzimanja odobrenja s obzirom na prednost prava maloljetnika na zdravlje i potrebu da sankcija bude odvraćajuća kako bi se postigla učinkovita zaštita, gospodarski gubitak prodavatelja razborito je opravdan odvagivanjem prava koja se različito štite u sektoru trgovine duhanom.
- 17 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ne čini se da je Sud posebno razmotrio odredbe Direktive 2014/40 s prethodno navedenih stajališta te se stoga, u nedostatku konkretnog presedana, nije moguće pozivati na doktrinu *acte claire*, posebice s obzirom na izričit zahtjev stranke, relevantnost prethodnog pitanja i opću dužnost sudova koji odlučuju u zadnjem stupnju da upute prethodno pitanje.
- 18 Stoga, iako je svjestan neosnovanosti tužiteljeva zahtjeva i neopravdanog produljenja postupka zbog upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku, ovaj sud upućuje Sudu Europske unije prethodno pitanje na temelju tužiteljeva prijedloga isključivo kako bi kao nacionalni sud koji odlučuje u zadnjem stupnju ispunio dužnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku i s obzirom na činjenicu da nepoštovanje te dužnosti dovodi do izravne odgovornosti države članice u bitnom

objektivne prirode (presude od 30. rujna 2003., Kobler, C-224/01, a zatim od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, od 24. studenoga 2011., Komisija/Italija, C-379/10), kao i do građanske odgovornosti suca.

RADNI DOKUMENT