

**Byla C-452/20**

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį**

**Gavimo data:**

2020 m. rugsėjo 23 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*Consiglio di Stato* (Italija)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2020 m. rugpjūčio 5 d.

**Apeliantas:**

PJ

**Kitos apeliacinio proceso šalys:**

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

*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

**Pagrindinės bylos dalykas**

Fizinio asmens, t. y. mažmeninės prekybos monopolijos prekėmis verslo savininko, apeliacinis skundas dėl *T.a.r. Toscana* (Toskanos regiono administracinis teismas) sprendimo, kuriuo atmestas jo skundas panaikinti *Agenzia delle dogane e dei monopoli* (Muitų ir monopolijų agentūra) sprendimą, kuriuo, nustačius, kad buvo parduotos cigaretės nepilnamečiui, 15 dienų sustabdytas licencijos verstis minėta veikla galiojimas.

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas**

Nacionalinės teisės nuostatos, kuria perkeliama 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/40/ES dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB (toliau – Direktyva 2014/40), atitiktis šios direktyvos 23 straipsnio 3 daliai, 21 ir

60 konstatuojamosioms dalims ir ESS 5 straipsniui. Tariamam savininkui už cigarečių pardavimą nepilnamečiui skirtos sankcijos, kuria 15 dienų sustabdytas licencijos verstis mažmenine prekyba tabako gaminiiais galiojimas, neproporcingumas.

### **Prejudicinis klausimas**

„Ar 1934 m. gruodžio 24 d. Karaliaus dekreto Nr. 2316 25 straipsnio 2 dalimi, pakeista 2016 m. Įstatyminio dekreto Nr. 6 24 straipsnio 3 dalimi (Direktyvos 2014/40/ES dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB perkėlimas į nacionalinę teisę), – tiek, kiek joje nustatyta, kad „[a]smeniui, kuris jaunesniems kaip aštuoniolikos metų amžiaus asmenims parduoda arba duoda tabako gaminių, elektroninių cigarečių ar papildomųjų talpyklų, kuriose yra nikotino, arba naujoviškų tabako gaminių, taikoma finansinė administracinė bauda nuo 500 iki 3 000 eurų ir penkiolikai dienų sustabdomas licencijos verstis veikla galiojimas“, – pažeidžiami Sąjungos proporcingumo ir atsargumo principai, kylantys iš ESS 5 straipsnio, Direktyvos 2014/40 23 straipsnio 3 dalies ir šios direktyvos 21 ir 60 konstatuojamųjų dalių, dėl to, kad teikiama pirmenybė atsargumo principui, jo nesušvelninant proporcingumo principu, tokiu būdu neproporcingai paaukojant ekonominės veiklos vykdytojų interesus tam, kad būtų užtikrinta teisė į sveikatą, ir dėl to neužtikrinant tinkamos įvairių pagrindinių teisių pusiausvyros, taip pat taikant sankciją, kuria, pažeidžiant direktyvos 8 konstatuojamąją dalį, veiksmingai nesiekama tikslo stabdyti rūkymo paplitimą tarp jaunimo?“

### **Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos**

ESS 5 straipsnis

Direktyva 2014/40: 8, 21, 60 konstatuojamosios dalys, 1 straipsnio paskutinė pastraipa, 23 straipsnio 3 dalis.

### **Nurodomos nacionalinės teisės nuostatos**

*Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 - Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia, come sostituito dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 6 del 2016 (1934 m. gruodžio 24 d. Karaliaus dekretas Nr. 2316 dėl vieningo motinystės ir vaikų apsaugos ir paramos įstatymų teksto, pakeisto 2016 m. Įstatyminio dekreto Nr. 6 24 straipsnio 3 dalimi, patvirtinimo) 25 straipsnio 2 dalis (toliau – ginčijama teisės nuostata): „Asmeniui, kuris jaunesniems kaip aštuoniolikos metų amžiaus asmenims parduoda arba duoda tabako gaminių, elektroninių cigarečių ar papildomųjų talpyklų, kuriose yra nikotino, arba naujoviškų tabako gaminių, taikoma finansinė administracinė bauda nuo 500 iki 3000 eurų ir penkiolikai dienų sustabdomas*

*licencijos verstis veikla galiojimas. Jei pažeidimas padaromas daugiau kaip kartą, taikoma finansinė administracinė bauda nuo 1000 iki 8000 eurų ir panaikinamas licencijos verstis veikla galiojimas“.*

*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 (2015 m. liepos 9 d. Įstatymas Nr. 114 dėl įgaliojimų perkelti Europos Sąjungos direktyvas į nacionalinę teisę ir įgyvendinti kitus Europos Sąjungos teisės aktus suteikimo vyriausybei – 2014 m. Įgaliojimų įgyvendinti Europos Sąjungos teisę suteikimo įstatymas)*

*Legge 24 dicembre n. 234 - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea ([2012 m.] gruodžio 24 d. Įstatymas Nr. 234 dėl Italijos dalyvavimo formuojant ir įgyvendinant Europos Sąjungos teisės aktus ir politiką bendrųjų taisyklių)*

### **Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso aprašymas**

- 1 PJ (toliau – pareiškėjas) yra mažmeninės prekybos monopolijos prekėmis verslo savininkas. 2016 m. vasarį, po patikrinimo, Muitų ir monopolijų agentūra nustatė, kad pareiškėjas pardavė cigaretes nepilnamečiui. Dėl to, taikydama ginčijamą teisės nuostatą, ji skyrė pareiškėjui 1000 eurų baudą ir 15 dienų sustabdė licencijos verstis minėta veikla galiojimą. Pareiškėjas sumokėjo jam skirtą baudą ir apskundė regiono administraciniam teismui sprendimą sustabdyti licencijos galiojimą ir susijusius aktus.
- 2 Regiono administracinis teismas 2018 m. lapkričio 27 d. sprendimu atmetė skundą. Visų pirma, teismas nusprendė, kad prašymas pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl tariamo ginčijamos teisės nuostatos prieštaravimo Sąjungos teisei yra nepagrįstas.
- 3 Pareiškėjas dėl minėto sprendimo pateikė apeliacinį skundą *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, toliau – prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas), pakartodamas regiono administraciniam teismui pateiktus argumentus.
- 4 Muitų ir monopolijų agentūra ir *Ministero dell'Economia e delle Finanze* (Ekonomikos ir finansų ministerija) tapo proceso šalimis ir prašė apeliacinį skundą atmesti.

### **Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai**

- 5 Pareiškėjas pabrėžia, kad už pirmą ir vienintelį pažeidimą kartu su bauda skirta papildoma administracinė sankcija, t. y. licencijos galiojimo sustabdymas, yra nepagrįsta ir neproporcinga. Jis tvirtina, kad ginčijama teisės nuostata, pirma, efektyviai nesiekia pagrindinio Direktyvos 2014/40 tikslo, kuris yra stabdyti rūkymo paplitimą tarp jaunimo, nes ja daromas neigiamas poveikis pažeidėjo

ekonominei veiklai, o ne teigiamai prisidedama prie stabdymo, ir, antra, pažeidžiamas ESS 5 straipsnyje ir Direktyvos 2014/40 23 straipsnio 3 dalyje nurodytas proporcingumo principas, o tai patvirtina taip pat ir *Commissione XIV Politiche U.E. della Camera dei Deputati* (Deputatų Rūmų XIV komisija, atsakinga už ES politiką) nuomonė, kurioje teigiama, kad mažmenininkams taikoma sankcijų sistema neatitinka proporcingumo ir veiksmingumo principų tiek dėl to, kad numatytos pernelyg griežtos sankcijos, tiek dėl to, kad mažmenininkai ne visada gali patikimai patikrinti pirkėjo amžiaus.

- 6 Visų pirma, pasak pareiškėjo, įgyvendindamas Direktyvą 2014/40, Italijos teisės aktų leidėjas netaikė principo, pagal kurį valstybės negali nustatyti pareigų ir apriboti Europos Sąjungos teisėje užtikrinamų piliečio laisvių labiau, t. y. neproporcingai, nei tai yra būtina viešojo intereso pagrindais siekiant tikslo, kurį šios valstybės turi pasiekti. Tikslas sumažinti rūkymo paplitimą tarp jaunimo galėjo būti pasiektas mažiau ribojančiomis priemonėmis, taikant tikrojuo progresyvumu ir laipsniškumu grindžiamą sankcijų sistemą, galinčią užtikrinti, kad pažeidėjui bus taikoma sankcija, dėl kurios, pirmą kartą padarius pažeidimą, nekils realaus pavojaus ekonominės veiklos vykdytojo išlikimui.
- 7 Pasak pareiškėjo, siekiant užtikrinti nepilnamečių teisę į sveikatą, ginčijama teisės nuostata teikiama pirmenybė atsargumo principui, taip pažeidžiant proporcingumo principą šios apsaugos poveikio teisei užsiimti verslu atžvilgiu; be to, nenumatytos tinkamos priemonės nustatytam apsaugos tikslui pasiekti. Pareiškėjas šiuo atžvilgiu teigia, kad Europos Sąjungos reglamentavimo sistemoje proporcingumo principas sušvelnina atsargumo principą, pagal kurį, siekiant užtikrinti aukščiausią apsaugos lygį, būtų galima visiškai paaukoti priešingus ekonominius interesus. Jis tvirtina, kad Italijos teisės aktų leidėjas numatė sankcijas, kurios gerokai viršija vien tik kompensavimą už pardavus nepilnamečiams tabako gaminius gautą ekonominę naudą ir „atitinkamą priemonę“ užkirsti kelią prekybai nepilnamečių sveikatai žalingais gaminiiais. Tokiu būdu iškreipiama būtina įvairių Europos Sąjungos teisės sistemoje užtikrinamų pagrindinių teisių pusiausvyra ir pažeidžiamas perteklinio reglamentavimo (angl. *gold plating*) draudimas, t. y. draudimas perkeltiant Europos Sąjungos teisės aktus į nacionalinę teisę nustatyti papildomus suvaržymus.
- 8 Pagrįsdamas savo teiginį, pareiškėjas nurodo: ESS 5 straipsnį, pagal kurį „[p]agal proporcingumo principą Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant Sutarčių tikslų“; Direktyvos 2014/40 60 konstatuojamąją dalį, pagal kurią valstybės narės, perkeldamos Europos Sąjungos teisės aktus į nacionalinę teisę, privalo laikytis proporcingumo principo; šios direktyvos 23 straipsnio 3 dalį, pagal kurią „sankcij[os], taikytin[os] pažeidus pagal šią direktyvą priimtas nacionalines nuostatas, <...> turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios <...>“ ir „[b]et kokios finansinės administracinės sankcijos, kurios gali būti taikomos už tyčinius pažeidimus, gali būti tokios, kad nusvertų ekonominę naudą, kurios siekiama darant pažeidimą“; direktyvos 21 konstatuojamąją dalį, pagal

kurią „<...> valstybės narės turėtų būti skatinamos užkirsti kelią prekybai tokiais gaminiais vaikams ir paaugliams patvirtinant tinkamas priemones“.

### **Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas**

- 9 Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad prejudicinis klausimas yra svarbus jo nagrinėjamo ginčo sprendimui, nes ginčijamas sprendimas buvo priimtas tiesiogiai taikant ginčijamą teisės nuostatą, vis dėlto mano, kad nėra tariamo prieštaravimo Europos Sąjungos teisės nuostatomis.
- 10 Iš tiesų iš Direktyvos 2014/40, būtent – iš 8 ir 21 konstatuojamųjų dalių ir 1 straipsnio paskutinės pastraipos, aiškiai matyti, kad teisė į sveikatą, ypač jaunosios kartos teisė į sveikatą, turi viršenybę prieš teisę verstis mažmeninio ūkio veikla. Šiuo atžvilgiu prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad nekyla abejonių, jog tabako gaminiai nelaikomi paprastomis prekėmis, jog sudaromos palankesnės sąlygos sklandžiam vidaus rinkos veikimui, pagrindu laikant aukštą sveikatos, ypač jaunimo sveikatos, apsaugos lygį, ir kartu apsaugoma sveikata, visų pirma siekiant sumažinti rūkymo paplitimą tarp jaunimo, taip pat jog siekiama skatinti užkirsti kelią prekybai tokiais gaminiais vaikams ir paaugliams patvirtinant tinkamas priemones, kuriomis būtų nustatyti amžiaus apribojimai ir užtikrintas jų laikymasis.
- 11 Be to, teisei į sveikatą, ypač jaunimo teisei į sveikatą, direktyva suteikta viršenybė leidžia teismui sukonkretinti ir apibrėžti sankcijos proporcingumo principą, nes vertinimas, ar sankcija yra proporcinga, priklauso nuo to, ar atitinkama sankcija gali būti veiksminga ir atgrasanti priemonė.
- 12 Be to, pagal Direktyvos 2014/40 23 straipsnio 3 dalį valstybėms narėms suteikiama teisė nustatyti taisykles dėl sankcijų, numatant tik tai, kad jos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios; būtent dėl nepilnamečių teisės į sveikatą viršenybės įmanoma įvertinti verslininkui skirtos sankcijos proporcingumą, atsižvelgiant į tai, ar sankcija gali būti atgrasanti, taigi – veiksminga, siekiant tikslo uždrausti nepilnamečiams vartoti tabako gaminius. Taip pat 23 straipsnio 3 dalyje, nustatant principą, kuriuo vadovaujamosi skiriant baudas už pažeidimus, priduriama tik tai, kad jos „gali būti tokios, kad nusvertų ekonominę naudą, kurios siekiama darant pažeidimą“; pagal šį principą, pirma, neatmetama galimybė taikyti ne finansines administracines sankcijas, ir, antra, numatoma tik galimybė, kad sankcijos dydis nusvertų siekiamą ekonominę naudą.
- 13 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad, atsižvelgiant į aprašytą situaciją, susijusią su Sąjungos teisės taikymu, kurioje klausimas dėl nesuderinamų teisių pusiausvyros išspręstas teikiant pirmenybę vaiko teisei į sveikatą ir kurioje kiekvienai valstybei suteikta teisė nustatant atgrasančią ir veiksmingą sankciją imtis priemonių, kurios būtų proporcingos, atsižvelgiant į verslininko teisę užsiimti verslu parduodant tabako gaminius, tikslui pasiekti,

atrodo, kad Italijos teisės aktų leidėjo pasirinkimas visiškai atitinka Europos Sąjungos teisinę sistemą.

- 14 Visų pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas nurodo 2015 m. Įgaliojimų suteikimo įstatymą Nr. 114, kurio, pirma, 6 straipsnio 2 dalies b punkte nustatyta pareiga „atsižvelgti į tabako gaminių savitumą, siekiant neleisti atsirasti perteklinei pasiūlai ir plisti rūkymui tarp nepilnamečių“ ir, antra, toje pačioje nuostatoje nurodoma vidaus teisės norma, kurioje nustatyti Europos Sąjungos teisės dėl sankcijų taikymo įgyvendinimo bendrieji principai (2012 m. Įstatymo Nr. 234 32 straipsnio 1 dalies d punktas) ir kurioje, susiejant sankcijų rūšį su atitinkamų interesų apsaugos lygiu, numatyta papildoma sankcija, t. y. licencijos galiojimo sustabdymas, jei ji būtina siekiant užtikrinti nustatytų pareigų laikymąsi. Italijos teisės aktų leidėjas ginčijama teisės nuostata, teisingai teikdamas pirmenybę pagal Europos Sąjungos teisinę sistemą viršesnei teisei, numatė licencijos galiojimo sustabdymą 15 dienų, nustačius vienintelį pažeidimą, nenumatydamas minimalaus ir galimo maksimalaus 6 mėnesių termino.
- 15 Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo nuomone, sankcija yra proporcinga palyginti su žala verslininko teisei, nes ji yra atgrasanti ir veiksminga siekiant nustatyto tikslo, todėl ja prevenciškai apsaugomas viršesnis ginamas interesas; be to, kaip rodo Teisingumo Teismo jurisprudencija, ja nepažeidžiamas atsargumo principas (žr. 2016 m. birželio 9 d. Sprendimą *Giovanni Pesce ir kt. / Presidenza del Consiglio dei Ministri ir kt.* (C-78/16), *Cesare Serinelli ir kt. / Presidenza del Consiglio dei Ministri ir kt.* (C-79/16)).
- 16 Galiausiai, pasak prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo, remiantis minėtais Sąjungos teisės principais ir aiškinimo kriterijais, kurie, atsižvelgiant į Sąjungos teisės nuostatomis patvirtintus principus, laikomi būtinais, todėl vertinant sankcijos sustabdyti licencijos galiojimą proporcingumą atsižvelgiant į nepilnamečių teisės į sveikatą viršenybę ir į poreikį, siekiant užtikrinti apsaugos veiksmingumą, kad sankcija būtų atgrasanti, galima pardavėjo ekonominius nuostolius racionaliai pagrįsti skirtinga prekybos tabako gaminiiais sektoriuje ginamų teisių pusiausvyra.
- 17 Pasak prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo, nenustatyta, kad Teisingumo Teismas būtų konkrečiai nagrinėjęs Direktyvoje 2014/40 nurodytas teisės nuostatas minėtais aspektais, todėl, nesant atitinkamo precedento, negalima remtis aiškaus teisės akto teorija, tuo labiau atsižvelgiant į aiškų šalies prašymą, prejudicinio klausimo svarbą ir pareigos pateikti prejudicinį klausimą bendrąją vertę, kai tai daro paskutinės instancijos teismai.
- 18 Taigi, nors teismas supranta, kad pareiškėjo reikalavimas yra nepagrįstas ir kad dėl nagrinėjamo prejudicinio klausimo procesas nepagrįstai užsitęs, tačiau siekdamas įvykdyti paskutinės instancijos nacionaliniam teismui taikomą pareigą pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą ir atsižvelgdamas į tai, kad šios pareigos nevykdymas užtraukia tiesioginę, iš esmės objektyvaus pobūdžio valstybės narės atsakomybę (2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Kobler*, C-224/01,

2006 m. birželio 13 d. Sprendimas *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, ir 2011 m. lapkričio 24 d. Sprendimas *Komisija / Italija*, C-379/10) bei teisėjo civilinę atsakomybę, remdamasis pareiškėjo argumentais, teikia Europos Sąjungos Teisingumo Teismui prejudicinį klausimą.

DARBINIS VERTINMAS