

**C-452/20. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. szeptember 23.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Consiglio di Stato (Olaszország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2020. augusztus 5.

**Fellebbező:**

PJ

**Ellenérdekű felek:**

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

**Az alapeljárás tárgya**

Állami monopólium tárgyát képező termékeket értékesítő kiskereskedelmi egység természetes személy tulajdonosának felülvizsgálati kérelme a T.a.r. Toscana (Toscana tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) azon ítélete ellen, amellyel elutasította az Agenzia delle dogane e dei monopoli (vám- és monopóliumügyi hatóság, Olaszország) azon határozatának megsemmisítésére irányuló keresetét, amellyel a szóban forgó személy tevékenysége végzésére vonatkozó engedély 15 napra történő felfüggesztését rendelte el cigaretta kiskorú részére történő bizonyított értékesítése miatt.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet (a továbbiakban: 2014/40 irányelv) átültető nemzeti jogi rendelkezésnek az irányelv 23. cikkének (3) bekezdésével, (21) és (60) preambulumbekzdésével, valamint az EUSZ 5. cikkel való összeegyeztethetősége. Dohánytermékek értékesítését végző kiskereskedelmi egység tevékenységi engedélyének 15 napra történő felfüggesztéséből álló, cigaretta kiskorú részére történő értékesítése miatt a tulajdonossal szemben kiszabott szankció állítólagos aránytalansága.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

„Ellentétes-e az arányosság és elővigyázatosság EUMSZ 5. cikkből, a 2014/40 irányelv 23. cikkének (3) bekezdéséből, valamint (21) és (60) preambulumbekzdéséből eredő elvével az r.d. 24 dicembre 1934, n. 2316 (1934. december 24-i 2316. sz. királyi rendelet) d.lgs. n. 6 del 2016 (2016. évi 6. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/40/EU irányelv átültetése) 24. cikkének 3. bekezdésével felváltott 25. cikkének 2. bekezdése – abban a részében, amelyben rögzíti, hogy »Aki 18 éven aluli kiskorú személy részére nikotint tartalmazó dohányterméket, elektronikus cigarettát vagy utántöltő flakont, illetve új dohánytermék-kategóriákat értékesít vagy ad, 500,00 euró összegtől 3000,00 euró összegig terjedő közigazgatási bírsággal és a tevékenységi engedély 15 napra történő felfüggesztésével sújtandó« –, mivel elsőbbséget biztosít az elővigyázatosság elvének, azt azonban nem árnyalja az arányosság elvével, így aránytalan mértékben áldozza fel a gazdasági szereplők érdekeit az egészséghez való jog védelmének érdekében, következésképpen nem biztosítja a különféle alapvető jogok igazságos egyensúlyát, főként pedig nem olyan szankció révén, amely az irányelv (8) preambulumbekzdésében foglaltakkal ellentétben nem valósítja meg hatékonyan a fiatalok körében előforduló dohányzás aránya visszaszorításának célját?»

### **A hivatkozott uniós rendelkezések**

EUSZ 5. cikk

2014/40 irányelv: (8), (21) és (60) preambulumbekzdés; az 1. cikk utolsó bekezdése; a 23. cikk (3) bekezdése.

## A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (az anyaság és gyermekkor védelméről és támogatásáról szóló törvények egységes szövegének elfogadásáról szóló, 1934. december 24-i 2316. sz. királyi rendelet) decreto legislativo n. 6 del 2016 (2016. évi 6. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 24. cikkének 3. bekezdésével felváltott 25. cikkének 2. bekezdése (a továbbiakban: vitatott rendelkezés): *„Aki 18 éven aluli kiskorú személy részére nikotint tartalmazó dohányterméket, elektronikus cigarettát vagy utántöltő flakont, illetve új dohánytermék-kategóriákat értékesít vagy ad, 500,00 euró összegtől 3000,00 euró összegig terjedő közigazgatási bírsággal és a tevékenységi engedély 15 napra történő felfüggesztésével sújtandó. A cselekmény több alkalommal történő elkövetése 1000 euró összegtől euró EUR összegig terjedő közigazgatási bírsággal és a tevékenységi engedély visszavonásával sújtandó.”*

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 (az uniós irányelvek és más uniós jogi aktusok átültetése céljából a kormány részére adott felhatalmazásról szóló, 2015. július 9-i 114. sz. törvény; a továbbiakban: 2014. évi uniós felhatalmazási törvény)

Legge 24 dicembre n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Olaszországnak az uniós szabályozás és politikák kialakításában és végrehajtásában való részvételére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2012. december 24-i 234. sz. törvény)

## A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 PJ (a továbbiakban: fellebbező) állami monopólium tárgyát képező termékeket értékesítő kiskereskedelmi egység tulajdonosa. 2016 februárjában, egy ellenőrzést követően a vám- és monopóliumügyi hatóság megállapította, hogy a fellebbező kiskorú részére értékesített cigarettát. A vitatott rendelkezést alkalmazva tehát 1000,00 euró összegű közigazgatási bírsággal és a tevékenységi engedélyének 15 napra történő felfüggesztésével sújtotta a fellebbezőt. A fellebbező megfizette a vele szemben kiszabott közigazgatási bírságot, és a T.a.r. (tartományi közigazgatási bíróság) előtt megtámadta az engedély felfüggesztéséről szóló határozatot és az ahhoz kapcsolódó jogi aktusokat.
- 2 A T.a.r. (tartományi közigazgatási bíróság) 2018. november 27-i ítéletével elutasította a keresetet. Konkrétan úgy ítélte meg, hogy nem megalapozott az előzetes döntéshozatali eljárásnak a vitatott rendelkezés uniós joggal való állítólagos ütközése miatt történő kezdeményezésére vonatkozó kérelem.
- 3 A fellebbező a fent említett ítélet ellen fellebbezést terjesztett a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország; a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) elé,

amelyben megismételte a T.a.r. (tartományi közigazgatási bíróság) előtt felhozott érveket.

- 4 A vám- és monopóliumügyi hatóság, valamint a Ministero dell'Economia e delle Finanze (gazdasági és pénzügyminisztérium, Olaszország) belépett az eljárásba, és a fellebbezés elutasítását kérte.

#### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 5 A fellebbező kiemeli, hogy az első alkalommal elkövetett egységes jogsértés miatt a közigazgatási pénzbírság mellett járulékosan kiszabott felfüggesztés szankciója észszerűtlen és aránytalan. Előadja, hogy a vitatott rendelkezés egyrészt nem valósítja meg hatékonyan a 2014/40 irányelv elsődleges célját, azaz a fiatalok körében előforduló dohányzás arányának visszaszorítását, mivel annak elősegítése helyett inkább a jogsértést elkövető személyek gazdasági tevékenységét érinti hátrányosan, másrészt pedig sérti az EUMSZ 5. cikk és a 2014/40 irányelv 23. cikkének (3) bekezdése szerinti arányosság elvét, ahogyan az a Commissione XIV Politiche U. E. Camera dei Deputati (a képviselőház uniós politikákért felelős XIV. bizottsága, Olaszország) azon állásfoglalásából is következik, amelynek értelmében a kiskereskedelmi egységekre vonatkozó szankciós rendszer nem felel meg az arányosság és a tényleges érvényesülés elvének az előírt szankciók túlzott szigorúsága és amiatt, hogy a kiskereskedelmi egységek nem mindig vannak olyan helyzetben, hogy megbizonyosodhassanak a vevő életkoráról.
- 6 Közelebbről: a fellebbező álláspontja szerint az olasz jogalkotó a 2014/40 irányelv átültetése során nem alkalmazta azt az elvet, amely szerint az államok nem írhatnak elő olyan kötelezettségeket és a polgárok uniós jog által védett szabadságaira vonatkozó olyan korlátozásokat, amelyek meghaladják az e hatóság által követendő cél eléréséhez közérdekből feltétlenül szükséges mértéket, vagyis amelyek aránytalanok. Ezzel szemben a fiatalok körében előforduló dohányzás aránya visszaszorításának célja kisebb mértékű és kevésbé korlátozó jellegű terhek előírásával is elérhető lett volna olyan, tényleges progresszivitáson és fokozatosságon alapuló szankciórendszer révén, amely alkalmas arra, hogy a jogsértővel szemben olyan szankciót biztosítson, amely a gazdasági szereplőként való fennmaradását valójában nem veszélyezteti már az első jogsértéstől kezdve.
- 7 A fellebbező álláspontja szerint a vitatott rendelkezés a kiskorú egészségéhez való jogának védelme érdekében biztosított elsőbbséget az elővigyázatosság elvének, megsértve ezzel az arányosság elvét a szóban forgó védelem által a vállalkozási tevékenység gyakorlásához való jogra gyakorolt hatás szempontjából, ráadásul nem is írt elő a kitűzött védelmi cél elérésére alkalmas intézkedéseket. A fellebbező e tekintetben előadja, hogy az Unió szabályozási rendszerében az arányosság elve árnyalja az elővigyázatosság elvét, amely – a legmagasabb szintű védelem biztosítása érdekében – lehetővé teszi a szóban forgó gazdasági érdekek teljes körű feláldozását. Azt állítja, hogy az olasz jogalkotó olyan szankciókat írt

elő, amelyek jóval meghaladják a dohány kiskorú részére történő értékesítése révén elért gazdasági előny puszta ellentételezését, valamint a kiskorúak egészségére káros termékek értékesítésének megakadályozása szempontjából „megfelelő intézkedést”. Ezáltal megváltozik az uniós jogrend által védett különböző alapvető jogok szükséges egyensúlya, és sérül a túlszabályozás tilalma, vagyis a további korlátozások uniós szabályozás átültetése során történő bevezetésének tilalma.

- 8 Álláspontjának alátámasztása céljából a fellebbező hivatkozik az EUSZ 5. cikkre, amely szerint „[a]z arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges”, a 2014/40 irányelv (60) preambulumbekzdésére, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy az átültetés során tartsák tiszteletben az arányosság elvét, az irányelv 23. cikkének (3) bekezdésére, amely szerint „az ennek az irányelvnek megfelelően elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciók[na]k] [...] hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük” és „a szándékos jogsértés esetén alkalmazhatók olyan közigazgatási szankciók, amelyek ellensúlyozzák a jogsértéssel elérni kívánt gazdasági előnyt”, valamint az irányelv (21) preambulumbekzdésére, amely szerint „[...] megfelelő intézkedések elfogadása révén akadályozzák meg az említett termékek gyermek- és fiatalkorúak részére történő értékesítését”.

#### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 9 Bár a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés releváns az előtte folyamatban lévő jogvita elbírálásához, mivel a megtámadott határozatot a vitatott rendelkezés közvetlen alkalmazásával fogadták el, álláspontja szerint nincs szó az uniós szabályozással való állítólagos ütközésről.
- 10 A 2014/40 irányelvből, és különösen annak (8) és (21) preambulumbekzdéséből, valamint 1. cikkének utolsó bekezdéséből ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy az egészséghez való jog, különösen a fiatal generációk egészséghez való joga elsőbbséget élvez a kereskedelmi egység vállalkozási tevékenység gyakorlásához való jogával szemben. A kérdést előterjesztő bíróság megítélése szerint egyértelműen erre utal a dohány nem közönséges árucikk volta, a belső piac zavartalan működésének elősegítése, az egészség védelmének magas szintjét alapul véve, különösen a fiatalok tekintetében, ezzel egyidejűleg az egészségvédelem mindenekelőtt a fiatalok körében előforduló dohányzás arányának visszaszorítása érdekében, valamint korhatárokat megállapító és érvényre juttató megfelelő intézkedések elfogadása révén az említett termékek gyermek- és fiatalkorúak részére történő értékesítésének megakadályozása.
- 11 Ezenkívül az, hogy az irányelv elsőbbséget biztosított az egészséghez való jognak, különösen a fiatalok egészséghez való jogának, a szankció arányossága elvének

meghatározása és körülhatárolása szempontjából kulcsfontosságú abban az értelemben, hogy az arányosság fennállásának vagy hiányának értékelése attól függ, hogy a meghatározott szankció hatékony és visszatartó erejű eszközt képezhet-e.

- 12 Egyébiránt a 2014/40 irányelv 23. cikkének (3) bekezdése a tagállamokra ruházza a szankciókra vonatkozó szabályok megállapítására vonatkozó jogkört, és pusztán azt írja elő, hogy a szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük; éppen a gyermek egészséghez való jogának elsőbbsége teszi lehetővé a vállalkozóval szemben kiszabott szankció arányosságának értékelését annak alapján, hogy ez a szankció – a dohány kiskorúak általi használata megtiltásának céljára tekintettel – visszatartó erejű lehet-e, ebből következően pedig, hogy hatékony-e. A 23. cikk (3) bekezdése a jogsértés miatt kiszabandó pénzbírság elvének meghatározásához pusztán azt teszi hozzá, hogy a bírság „ellensúlyozza a jogsértéssel elérni kívánt gazdasági előnyt”; ez az elv egyrészt nem zár ki más közigazgatási szankciókat, másrészt pedig csak a szankció összege és az elért gazdasági előny ellentételezésének lehetőségéről rendelkezik.
- 13 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az uniós jog ezen összefüggésében – amely a kiskorúak egészséghez való joga javára tolta el az egymással ütköző jogok közötti egyensúlyt, és amely az egyes államoknak jogkört biztosított arra, hogy visszatartó erejű és hatékony szankcióként alkalmazzanak a cél elérését szolgáló olyan eszközt, amely arányos a vállalkozónak a vállalkozási tevékenység dohány értékesítése révén történő gyakorlásához való jogára tekintettel – úgy tűnik, hogy az olasz jogalkotó döntése teljes mértékben tiszteletben tartja az uniós jogot.
- 14 Közelebbről: a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozása szerint a legge di delega n. 114 del 2015 (2015. évi 114. sz. felhatalmazási törvény) 6. cikke 2. bekezdésének b) pontjában egyrészt megállapítja, hogy „a túlzott kínálat és a kiskorúak körében előforduló dohányzás megakadályozása céljából figyelembe kell venni a dohánytermékek sajátosságait”, másrészt pedig ugyanezen rendelkezésben utal arra a nemzeti jogi rendelkezésre, amely a szankciókkal kapcsolatos uniós jog átültetésére vonatkozóan általános elveket írt elő (legge n. 234 del 2012 [2012. évi 234. sz. törvény] 32. cikke 1. bekezdésének d) pontja), és amely a szankciók típusát a szóban forgó érdekek védelmi szintjéhez kötve a felfüggesztés járulékos szankciójáról arra az esetre rendelkezett, ha az szükséges az előírt kötelezettségek tiszteletben tartásának biztosítása céljából. Az olasz jogalkotó – helytállóan biztosítva elsőbbséget az uniós jogrendben elsőbbséget élvező jogoknak – a vitatott rendelkezéssel a jogsértés egységes megállapításának következményeként – előre meghatározott minimum időszak és a lehetséges 6 hónapos maximum időszak hiányában – 15 napra történő felfüggesztésről rendelkezett.
- 15 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint tehát úgy tűnik, a szankció arányos a vállalkozó jogának feláldozásához képest, mivel visszatartó erejű és hatékony a kitűzött cél megvalósítása szempontjából, így megelőző jelleggel védi

az elsőbbséget élvező védett érdeket; nem sérti továbbá a Bíróság ítélkezési gyakorlatában felvázolt elővigyázatosság elvét (lásd: 2016. június 9-i Giovanni Pesce és társai kontra Presidenza del Consiglio dei Ministri ítélet [C-78/16]; 2016. június 9-i Cesare Serinelli és társai kontra Presidenza del Consiglio dei Ministri ítélet [C-79/16]).

- 16 A kérdést előterjesztő bíróság szerint tehát a hivatkozott uniós jogi elvek keretében és az uniós jogi rendelkezésekkel megállapított elvek alapján szükségesnek ítélt értelmezési szempontok tükrében, az engedély felfüggesztése szankciójának arányosságát a gyermek egészséghez való jogának elsőbbségére, valamint a védelem hatékonysága szempontjából annak szükségességére tekintettel értékelve, hogy a szankció visszatartó erejű legyen, az eladó gazdasági vesztesége észszerű módon igazolható a dohánykereskedelmi ágazatban eltérő módon védett jogok közötti egyensúly megteremtésével.
- 17 A kérdést előterjesztő bíróság szerint úgy tűnik, hogy a Bíróság a fenti szempontok alapján nem foglalkozott kifejezetten a 2014/40 irányelvben szereplő szabályozással, konkrét precedens hiányában tehát nem hívhatja segítségül az *acte claire* elméletét, különös tekintettel arra, hogy valamely fél kifejezett kérelmet terjesztett elő, tekintettel továbbá az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés relevanciájára és a végső fokon eljáró bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó kötelezettségének általánosságára.
- 18 Következésképpen, még ha tudatában is van a fellebbező kérelme megalapozatlanságának és az eljárási határidők előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elbírálásához kapcsolódó indokolatlan meghosszabbításának, kizárólag abból a célból, hogy végső fokon ítélkező nemzeti bíróságként eleget tegyen az előzetes döntéshozatalra utalás kötelezettségének, és tekintettel arra, hogy e kötelezettség be nem tartása a tagállam közvetlen, alapvetően objektív jellegű felelősségét (2003. szeptember 30-i Kobler ítélet, C-224/01; majd 2006. június 13-i Traghetti del Mediterraneo, C-173/03; 2011. november 24-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-379/10), valamint a bíróság polgári jogi felelősségét vonja maga után, a kérdést a fellebbező kérelme alapján előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé terjeszti.