

Дело C-452/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

23 септември 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

5 август 2020 г.

Въззивник:

PJ

Въззиваеми:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Предмет на спора в главното производство

Въззивна жалба от физическо лице, извършващо дейност по продажба на дребно на монополни стоки, срещу решение на Т.а.г. Toscana [Регионален административен съд, Тоскана], с което е отхвърлена жалбата му за отмяна на решението на Agenzia delle dogane e dei monopoli [Агенция „Митници и монополи“], с което на основание на констатирана продажба на цигари на ненавършило пълнолетие лице се спира за 15 дни действието на разрешителното за упражняване на неговата дейност.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Съвместимост на разпоредба от националното право, с която се транспонира Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно

производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (наричана по-нататък „Директива 2014/40“) с член 23, параграф 3 и със съображения 21 и 60 от същата директива, както и с член 5 ДЕС. Твърдяна липса на пропорционалност на санкцията, състояща се в отнемане за 15 дни на разрешителното за упражняване на дейност по продажба на дребно на тютюневи изделия, наложена на собственика за продажбата на цигари на ненавършило пълнолетие лице.

Преюдициален въпрос

Нарушава ли член 25, параграф 2 от Кралски указ № 2316 от 24 декември 1934 г., заменен с член 24, параграф 3 от Законодателен декрет № 6 от 2016 г. (Транспониране на Директива 2014/40/ЕС за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО) — в частта, в която се предвижда, че „ [к]ойто продава или предлага на лица на възраст под 18 години тютюневи изделия или електронни цигари или контейнери за многократно пълнене с наличие на никотин или нови тютюневи изделия, се наказва с административна имуществена санкция от 500 EUR до 3000 EUR и отнемане за срок от 15 дни на разрешителното за упражняване на дейността“ — общностните принципи на пропорционалност и на предпазните мерки, произтичащи от член 5 ДЕС, член 23, параграф 3 от Директива 2014/40, както и от съображения 21 и 60 от същата директива, като дава предимство на принципа на предпазните мерки, без да го смекчава с принципа на пропорционалност и жертвайки по този начин непропорционално интересите на икономическите оператори в полза на защитата на правото на здраве, като по този начин не осигурява точното равновесие между различните основни права, при това чрез санкция, която в нарушение на съображение 8 от Директивата не преследва ефективно целта да се възпреширокото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора?

Релевантни разпоредби от правото на Съюза

Член 5 ДЕС

Директива 2014/40: съображения 8, 21 и 60; член 1, последна алинея; член 23, параграф 3.

Релевантни разпоредби на националното право

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 [Кралски указ № 2316 от 24 декември 1934 г., с който се утвърждава единният текст на законите в областта на закрилата и грижите за майчинството и детството, заменен с член 24, параграф 3 от Законодателен декрет № 6 от 2016 г.]: член 25, параграф 2 (наричан по-нататък „оспорваната разпоредба“) гласи: „Който продава или предлага на лица на възраст под 18 години тютюневи изделия или електронни цигари или контейнери за многократно пълнене с наличие на никотин или нови тютюневи изделия, се наказва с административна имуществена санкция в размер от 500.00 EUR до 3 000.00 EUR и отнемане за срок от 15 дни на разрешителното за упражняване на дейността. Ако деянието е извършено повече от веднъж, се налага административна имуществена санкция от 1 000.00 EUR до 8 000.00 EUR и разрешителното за упражняването на дейността се отнема“.

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 [Закон № 114 от 9 юли 2015 г. — Делегиране на правомощия на правителството за транспониране на европейските директиви и изпълнение на други актове на Европейския съюз — Закон за европейско делегиране 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 [Закон № 234 от 24 декември 2012 г., Обща уредба на участието на Италия в приемането и прилагането на законодателството и политиките на Европейския съюз]

Кратко представяне на фактите и на производството

- 1 PJ (наричан по-нататък „жалбоподателят“) е собственик на търговски обект за продажба на дребно на монополни стоки. През февруари 2016 г. при проверка Agenzia delle dogane e dei monopoli [Агенция „Митници и монополи“] констатира, че жалбоподателят е продал цигари на ненавършило пълнолетие лице. Поради това в приложение на оспорваната разпоредба тя налага на жалбоподателя административна имуществена санкция в размер на 1000,00 EUR и отнема за срок от 15 дни разрешителното за упражняване на дейността му. Жалбоподателят заплаща наложената му административна имуществена санкция и обжалва пред Т.а.г. (Регионален административен съд) решението за отнемане на разрешителното и свързаните с него актове.
- 2 С решение от 27 ноември 2018 г. Т.а.г. (Регионален административен съд) отхвърля жалбата. Той счита по-специално че искането за отправяне на преюдициално запитване поради твърдяно противоречие на оспорваната разпоредба с европейското право е неоснователно.

- 3 Жалбоподателят подава въззивна жалба срещу посоченото по-горе съдебно решение до Consiglio di Stato [Държавен съвет] (наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“), преповтаряйки представените пред T.a.r. (Регионален административен съд) доводи.
- 4 Agenzia delle dogane e dei monopoli [Агенция „Митници и монополи“] и Ministero dell’Economia e delle Finanze [Министерство на икономиката и финансите] се конституират като страни по делото и искат въззивната жалба да бъде отхвърлена.

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 Жалбоподателят изтъква необосноваността и непропорционалността на допълнителната административна мярка отнемане, наложена за първо и единствено нарушение, която се прибавя към имуществената административна санкция. Той твърди, че оспорваната разпоредба, от една страна, не преследва ефективно основната цел на Директива 2014/40, а именно да се възпира широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора, тъй като по-скоро въздейства отрицателно на икономическата дейност на нарушителя, а няма толкова положително възпиращо действие, и от друга страна, нарушава принципа на пропорционалност, закрепен в член 5 ДЕС и в член 23, параграф 3 от Директива 2014/40, както е видно и от становище на Commissione XIV Politiche U.E. [Комисия XIV Политики на ЕС] на Camera dei Deputati [Камарата на депутатите], която счита, че системата от санкции, приложима за търговците на дребно, не отговаря на принципа на пропорционалност и ефективност, както поради прекомерната строгост на предвидените санкции, така и поради това, че търговците на дребно не винаги са в състояние да проверят със сигурност възрастта на купувача.
- 6 Според жалбоподателя, по-конкретно, при транспонирането на Директива 2014/40 италианският законодател не е приложил принципа, че държавите не могат да налагат задължения и ограничения на свободите на гражданите, защитени от правото на Европейския съюз, в степен по-голяма — тоест непропорционална — от строго необходимото за защита на обществения интерес за постигане на целта, която този орган е длъжен да преследва. За сметка на това целеният резултат да се намали широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора можело да бъде постигнат с по-малки и не толкова ограничителни мерки чрез система от санкции, основана на действително прогресивна скала и постепенност, която може да гарантира на нарушителя санкция, която фактически да не застраши, още при първото нарушение, оцеляването му като икономически оператор.
- 7 Според жалбоподателя оспорваната разпоредба отдава предимство на принципа на предпазните мерки, за да се защити правото на здраве на детето, като по този начин се нарушава принципът на пропорционалност по

отношение на последиците от тази защита за правото на упражняване на предприемаческа дейност, без при това да се предвиждат мерки, подходящи за постигане на предварително определената цел за защита. Във връзка с това жалбоподателят твърди, че в нормативната система на Европейския съюз принципът на пропорционалност смекчава принципа на предпазните мерки, който, за да осигури най-високо равнище на защита, позволява да се жертват изцяло противоположните икономически интереси. Той посочва, че италианският законодател е предвидил санкции, които далеч надхвърлят простото компенсирание на икономическото предимство, получено от продажбата на тютюневи изделия на ненавършили пълнолетие лица, и „подходящата мярка“ за предотвратяване продажбата на вредни за детското здраве изделия. По този начин се нарушавало необходимото равновесие между различните основни права, защитени от правния ред на Европейския съюз, и забраната за gold plating [свърхрегулиране], тоест забраната да се въвеждат допълнителни ограничения при транспонирането на европейската правна уредба.

- 8 В подкрепа на тезата си жалбоподателят се позовава на: член 5 ДЕС, съгласно който „(п)о силата на принципа на пропорционалност съдържанието и формата на дейност на Съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите“; съображение 60 от Директива 2014/40, което задължава държавите членки при транспонирането да спазват принципа на пропорционалност; член 23, параграф 3 от същата директива, според който „санкциите, които се налагат в случай на нарушение на националните разпоредби, приети по силата на настоящата директива (...) са ефективни, съразмерни и възпиращи (...)“ и „(ф)инансовите административни санкции, които могат да бъдат наложени при извършването на умишлено нарушение, могат да бъдат от такова естество, че да неутрализират търсените с нарушението икономически изгоди“; съображение 21 от Директивата, според което „(...) държавите членки следва да бъдат насърчавани да предотвратяват продажбата на тези изделия на деца и юноши, като приемат подходящи мерки“.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Макар според запитващата юрисдикция преюдициалният въпрос да е релевантен за разрешаването на висящия пред нея спор, тъй като обжалваното решение е прието в пряко приложение на оспорваната разпоредба, тя все пак счита, че не е налице твърдяното противоречие с правната уредба на Европейския съюз.
- 10 Всъщност от Директива 2014/40, по-конкретно от съображения 8 и 21, както и от последната алинея на член 1, ясно следва, че правото на здраве, по-специално това на младите поколения, има предимство пред правото на упражняване на дейността на предприятието на търговеца на дребно. Запитващата юрисдикция счита за недвусмислени в това отношение

разглеждането на тютюневите изделия не като обикновени стоки, улесняването на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на здравето, особено по отношение на младите хора, и едновременно със защитата на здравето, преди всичко – за да се намали широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора, едновременно с насърчаването на предотвратяването на продажбата на тези изделия на деца и юноши, като се приемат подходящи мерки за определяне и прилагане на възрастови граници.

- 11 Освен това предимството, което Директивата отдава на правото на здраве, най-вече на младите хора, за тълкувателя е ключово за конкретизиране и отграничаване на принципа на пропорционалност на санкцията, в смисъл че преценката дали е налице пропорционалност зависи от годността на избраната санкция да представлява ефективен и възпиращ инструмент.
- 12 Впрочем член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 предоставя на държавите членки правомощието да приемат нормите относно санкциите, като предвижда единствено, че те трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи; именно предимството на правото на защита на здравето на детето позволява да се прецени съразмерността на наложената на предприемача санкция според годността ѝ да е възпираща и следователно ефективна спрямо целта да се забрани употребата на тютюневи изделия на ненавършили пълнолетие лица. Като установява като принцип имуществената санкция за нарушението, същият член 23, параграф 3 добавя само, че тя „може да компенсира икономическото предимство, което се преследва с нарушението“, този принцип, от една страна, не изключва други административни санкции освен имуществените, а от друга страна, предвижда само възможност за компенсиране на размера на санкцията и на полученото икономическо предимство.
- 13 Запитващата юрисдикция счита, че в описания контекст на правото на Съюза, което разрешава претеглянето на противоречащите си права в полза на правото на здраве на детето и което възлага на всяка държава правомощието да превърне във възпираща и ефикасна санкция инструмента за постигане на целта, пропорционален на правото на предприемача да упражнява предприемаческа дейност чрез продажба на тютюневи изделия, изборът на италианския законодател изглежда напълно съобразен с правния ред на Европейския съюз.
- 14 Запитващата юрисдикция посочва по-специално Legge di delega [Закон за делегиране] № 114 от 2015 г., който, от една страна, установява в член 6, буква b), параграф 2 задължението „да се вземе предвид спецификата на тютюневите изделия с цел да се попречи на свръхпредлагането и широкото разпространение на тютюнопушенето сред ненавършилите пълнолетие лица“, а от друга страна, в същата разпоредба препраща към вътрешната разпоредба, която установява общи принципи за прилагане на правото на

Съюза в областта на санкциите (член 32, параграф 1, буква d) от Закон № 234 от 2012 г.), която като свързва видовете санкции с равнището на защита на съответните интереси, е предвидила допълнителната санкция отнемане, ако е необходима, за да се осигури спазването на наложените задължения., С оспорваната разпоредба италианският законодател правилно дава предимство на по-висшето право съгласно правния ред на Европейския съюз, предвижда отнемане за 15 дни след една-единствена констатация на нарушение, при липса на предварително определен минимум и възможен максимум от 6 месеца.

- 15 Поради това според запитващата юрисдикция санкцията изглежда пропорционална спрямо жертването на правото на предприемача, тъй като е възпираща и ефективна за постигането на предварително определената цел, като по този начин превантивно защитава по-висшия защитен интерес, освен това тя не нарушава принципа на предпазните мерки, така както е изведен в практиката на Съда [вж. решение от 9 юни 2016 г., *Giovanni Pesce* и др./*Presidenza del Consiglio dei Ministri* [Председателство на Министерския съвет] и др. (C-78/16), *Cesare Serinelli* и др./*Presidenza del Consiglio dei Ministri* [Председателство на Министерския съвет] и др. (C-79/16)].
- 16 В заключение, според запитващата юрисдикция в рамките на припомнените принципи на правото на Съюза и с тълкувателните критерии, считани за необходими въз основа на прогласените в разпоредбите на правото на Съюза принципи, преценявайки така пропорционалността на санкцията отнемане на разрешителното с оглед на предимството на правото на здраве на детето и на необходимостта — с цел ефективност на защитата — санкцията да бъде възпираща, икономическата загуба на продавача е разумно обоснована при претеглянето на правата, които са защитени по друг начин в сектора на търговията с тютюневи изделия.
- 17 Според запитващата юрисдикция няма данни Съдът специално да е разглеждал разпоредбите на Директива 2014/40 през призмата на описаните по-горе аспекти, така че при липсата на конкретен прецедент не може да се прави позоваване на теорията за „*acte clair*“, особено при наличието на изричното искане на една от страните, за релевантността на преюдициалния въпрос и за общото значение на задължението на съда, действащ като последна инстанция да отпрати преюдициален въпрос.
- 18 При това положение, макар да е наясно с неоснователността на претенцията на жалбоподателя и с неоправданото удължаване на сроковете на съдебното производство, свързани с висящността на преюдициалния въпрос, единствено с цел да спази задължението за отправяне на преюдициално запитване в качеството си на национален съд, който се произнася като последна инстанция, и с оглед на факта, че неспазването на това задължение води до пряка отговорност на държавата членка от обективен по същество характер (решения от 30 септември 2003 г., *Kobler*, C-224/01, впоследствие, от 13 юни 2006 г., *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, от 24 ноември 2011 г.,

Комисия/Италия, C-379/10), както и до гражданската отговорност на магистрата, запитващата юрисдикция отправя до Съда на Европейския съюз преюдициалното запитване, въз основа на изложеното от жалбоподателя.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ