

Sag C-452/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

23. september 2020

Forelæggende ret:

Consiglio di Stato (Italien)

Afgørelse af:

5. august 2020

Appellant:

PJ

Indstævnte:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Hovedsagens genstand

Appel iværksat af en fysisk person, der er indehaver af et detailsalgssted for monopolvarer, til prøvelse af en dom, hvorved T.a.r. Toscana (den regionale forvaltningsdomstol for Toscana) forkastede appellants søgsmål med påstand om annullation af den foranstaltning, hvormed Agenzia delle dogane e dei monopoli (told- og monopolmyndigheden) havde besluttet at suspendere appellants bevilling til udøvelse af aktiviteten i 15 dage, fordi appellanten havde solgt cigaretter til en mindreårig.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Spørgsmålet om, hvorvidt en national bestemmelse om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om

ophævelse af direktiv 2001/37/EF (herefter »direktiv 2014/40«) er forenelig med dels direktivets artikel 23, stk. 3, samt 21. og 60. betragtning hertil, dels artikel 5 TEU. Angivelig uforholdsmæssighed af sanktionen om suspension i 15 dage af bevillingen til detailhandel med tobak, som er blevet pålagt den omhandlede indehaver, fordi vedkommende solgte cigaretter til en mindreårig.

Præjudicielt spørgsmål

»Udgør artikel 25, stk. 2, i kongeligt dekret nr. 2316 af 24. december 1934, som erstattet af artikel 24, stk. 3, i lovdekret nr. 6/2016 (gennemførelse af direktiv 2014/40/EU om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF) – for så vidt angår den del, hvor det bestemmes, at »[e]nhver, der sælger eller udleverer tobaksvarer eller elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, som indeholder nikotin, eller nye kategorier af tobaksvarer, til personer under 18 år, pålægges en administrativ finansiel sanktion på 500,00 til 3 000,00 EUR og 15 dages suspension af bevillingen til udøvelse af aktiviteten« – en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og forsigtighedsprincippet i EU-retten, sådan som de fremgår af artikel 5 TEU og artikel 23, stk. 3, i samt 21. og 60. betragtning til direktiv 2014/40, idet den omhandlede bestemmelse giver forrang for forsigtighedsprincippet uden at afveje det mod proportionalitetsprincippet, hvorfor de økonomiske aktørers interesser forringes uforholdsmæssigt til gavn for beskyttelsen af retten til sundhed, således at der ikke sikres den rimelige balance mellem de forskellige grundlæggende rettigheder, så meget desto mere når sanktionen ved en tilsidesættelse af 8. betragtning til direktivet ikke effektivt forfølger formålet om at nedbringe rygeprævalensen blandt unge?«

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 5 TEU

Direktiv 2014/40: 8., 21., 60. betragtning; artikel 1, sidste led; artikel 23, stk. 3.

Anførte nationale forskrifter

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (kongeligt dekret nr. 2316 af 24.12.1934 – godkendelse af den konsoliderede lov om beskyttelse af og bistand til mødre og børn), som erstattet af artikel 24, stk. 3, i lovdekret nr. 6/2016: artikel 25, stk. 2 (herefter den »anfægtede bestemmelse«): »*Enhver, der sælger eller udleverer tobaksvarer eller elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, som indeholder nikotin, eller nye kategorier af tobaksvarer, til personer under 18 år, pålægges en administrativ finansiel sanktion på 500,00 til 3 000,00 EUR og 15 dages suspension af*

bevillingen til udøvelse af aktiviteten. I tilfælde af gentagne overtrædelser pålægges en administrativ finansiel sanktion på 1 000,00 til 8 000,00 EUR, og bevillingen til udøvelse af aktiviteten tilbagetrækkes.»

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 (lov nr. 114 af 9.7.2015 – bemyndigelse til regeringen med henblik på at gennemføre europæiske direktiver og andre retsakter fra Den Europæiske Union – lov om gennemførelse af EU-retlige bestemmelser 2014)

Legge 24 dicembre [2012,] n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (lov nr. 234 af 24.12.2012 – almindelige bestemmelser om Italiens deltagelse i udformningen og gennemførelsen af Den Europæiske Unions lovgivning og politik)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 PJ (herefter »appellanten«) er indehaver af et detailsalgssted for monopolvarer. I forbindelse med en kontrol i februar 2016 fastlagde Agenzia delle dogane e dei monopoli, at appellanten havde solgt cigaretter til en mindreårig. I konsekvens heraf blev appellanten pålagt en administrativ finansiel sanktion på 1 000,00 EUR og 15 dages suspension af bevillingen til udøvelse af aktiviteten i medfør af den anfægtede bestemmelse. Appellanten betalte den pålagte administrative finansielle sanktion og anfægtede foranstaltningen om suspension af bevillingen og tilknyttede retsakter ved den ovennævnte regionale forvaltningsdomstol.
- 2 Ved dom af 27. november 2018 forkastede den regionale forvaltningsdomstol søgsmålet. Den nævnte domstol fandt bl.a., at anmodningen om, at der skulle forelægges et præjudicielt spørgsmål, henset til den anfægtede bestemmelses angivelige uforenelighed med EU-retten, var ugrundet.
- 3 Appellanten har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, herefter den »forelæggende ret«) og gentaget samme argumenter som i første instans.
- 4 Agenzia delle dogane e dei monopoli og Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet) har afgivet svarskrift og nedlagt påstand om frifindelse.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 Appellanten har fremhævet, at den accessoriske administrative sanktion om suspension er urimelig og uforholdsmæssig, for så vidt som den pålægges for den første og eneste overtrædelse og i tillæg til den administrative finansielle sanktion.

Appellanten har gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse for det første ikke effektivt forfølger hovedformålet med direktiv 2014/40, dvs. at nedbringe rygeprævalensen blandt unge, fordi den øver negativ indflydelse på overtræderens økonomiske aktivitet snarere end at fremme nedbringelsen af rygeprævalensen, og for det andet udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet i artikel 5 TEU og artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40, sådan som også fremgår af en udtalelse fra deputeretkammerets 14. udvalg for EU-politik, ifølge hvilken den sanktionsordning, som omfatter forhandlerne, ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og effektivitetsprincippet, dels fordi de fastsatte sanktioner er for byrdefulde, dels fordi forhandlerne ikke altid er i stand til med sikkerhed at eftervise købernes alder.

- 6 Ifølge appellanten har den italienske lovgiver i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2014/40 ikke anvendt princippet om, at medlemsstaterne ikke må fastsætte forpligtelser eller indskrænkninger for borgernes friheder, der er sikret ved EU-retten, i et større omfang – dvs. uforholdsmæssigt – end det, der er strengt nødvendigt af hensyn til den almene interesse for at nå det mål, som den berørte myndighed skal forfølge. Målet om at nedbringe rygeprævalensen blandt unge kan også nås med mindre byrdefulde og restriktive foranstaltninger inden for rammerne af en reelt progressiv og gradvis sanktionsordning, hvor overtræderen ikke pålægges en sanktion, som de facto allerede ved den første overtrædelse indebærer, at vedkommendes aktivitet skal ophøre.
- 7 Den anfægtede bestemmelse giver ifølge appellanten forsigtighedsprincippet forrang med henblik på at beskytte mindreåriges ret til sundhed og udgør således en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, henset til konsekvenserne af denne beskyttelse for retten til at udøve erhvervsvirksomhed, og endda uden at fastsætte egnede foranstaltninger for at nå det fastsatte beskyttelsesformål. Appellanten har i denne forbindelse gjort gældende, at proportionalitetsprincippet i Unionens retsorden skal afvejes mod forsigtighedsprincippet, der med henblik på at sikre det højeste beskyttelsesniveau ellers ville bevirke en fuldstændig forringelse af de modstridende økonomiske interesser. Appellanten har gjort gældende, at den italienske lovgiver har fastsat sanktioner, der går meget videre end den simple udligning af de økonomiske fordele ved salg af tobak til mindreårige og den »passende foranstaltning« for at forhindre salg af varer, som er sundhedsskadelige for mindreårige. Herved påvirkes den nødvendige balance mellem de forskellige grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EU-retten, og endvidere tilsidesættes forbuddet mod *gold plating*, dvs. forbuddet mod at indføre strammere regler i forbindelse med gennemførelsen af EU-retlige bestemmelser.
- 8 Til støtte for sit standpunkt har appellanten påberåbt sig: artikel 5 TEU, der bestemmer, at »[i] medfør af proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af Unionens handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne«; 60. betragtning til direktiv 2014/40, ifølge hvilken medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktivet skal overholde proportionalitetsprincippet; direktivets artikel 23, stk. 3, som fastsætter, at »sanktioner, der skal anvendes ved overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af dette

direktiv, [...] skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning [...]«, og at »[e]ventuelle finansielle administrative sanktioner, der kan pålægges som følge af en forsætlig overtrædelse, kan være af en sådan størrelse, at de udligner de økonomiske fordele, der tilstræbes med overtrædelsen«; 21. betragtning til direktivet, der anfører, at »medlemsstaterne [bør] opfordres til at forhindre salg af sådanne produkter til børn og unge ved at træffe passende foranstaltninger«.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Den forelæggende ret finder ganske vist, at det præjudicielle spørgsmål er relevant for at bilægge den verserende tvist, fordi den omtvistede foranstaltning blev truffet ved direkte anvendelse af den anfægtede bestemmelse, men er af den opfattelse, at den angivelige uforenelighed med EU-retten ikke foreligger.
- 10 Det fremgår åbenlyst af direktiv 2014/40, især 8. og 21. betragtning samt artikel 1, sidste led, at retten til sundhed, specielt for unge, har forrang for forhandlernes ret til at udøve erhvervsvirksomhed. I denne sammenhæng kan der efter den forelæggende rets opfattelse ikke stilles spørgsmål ved, at tobaksvarer ikke er almindelige varer, at den rette funktion af det indre marked skal fremmes med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, især for unge, og samtidigt at sundheden skal beskyttes, især med henblik på at nedbringe rygeprævalensen blandt unge, i tillæg til at salg af sådanne produkter til børn og unge skal forhindres ved at træffe passende foranstaltninger, der fastsætter aldersgrænser og sikrer disses overholdelse.
- 11 Den forrang, som direktivet giver retten til sundhed, især for unge, udgør endvidere det element, på baggrund af hvilket fortolkningsinstanser skal anvende og afgrænse princippet om sanktionens proportionalitet i den forstand, at en fastsat sanktion skal opfattes som forholdsmæssig, såfremt den er i stand til at udgøre et effektivt og afskrækkende instrument.
- 12 I øvrigt kan medlemsstaterne i medfør af artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 fastsætte regler for sanktioner, som skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning; netop forrangen for mindreåriges ret til sundhed gør det muligt at vurdere, om den sanktion, som pålægges aktørerne, står i rimeligt forhold til sin afskrækkende virkning og dermed sin effektivitet med hensyn til at nå målet om at forbyde unges brug af tobak. Selve artikel 23, stk. 3, når den fastsætter princippet vedrørende den finansielle sanktion for en overtrædelse, tilføjer blot, at denne sanktion »kan [...] udligne de økonomiske fordele, der tilstræbes med overtrædelsen«; for det første udelukker dette princip ikke andre administrative sanktioner end finansielle, for det andet bestemmer det alene, at sanktionens omfang kan udligne de opnåede økonomiske fordele.
- 13 I den beskrevne EU-retlige ramme, hvor der ved afvejningen af de modstridende rettigheder gives forrang for mindreåriges ret til sundhed, og hvor hver enkelt

medlemsstat har beføjelse til, for at forfølge formålet, at omforme instrumentet til en effektiv sanktion, der har afskrækkende virkning, idet dette instrument skal stå i rimeligt forhold til forhandlernes ret til at udøve erhvervsvirksomhed i form af salg af tobak, synes den forelæggende ret, at den italienske lovgivers valg er fuldt i overensstemmelse med EU-retten.

- 14 Den forelæggende ret har nævnt bl.a. bemyndigelseslov nr. 114/2015, der i artikel 6, stk. 2, litra b), foreskriver, at *»der tages højde for særtrækkene ved tobaksvarer med det formål at forhindre et for stort udbud og udbredelse af rygning blandt unge«*, og i den samme artikel henviser til den nationale bestemmelse om de almindelige principper for gennemførelse af EU-retten på området for sanktioner [artikel 32, stk. 1, litra d), i lov nr. 234/2012], der som et led i sammenhængen mellem sanktionernes art og niveauet for beskyttelse af de berørte interesser fastsætter den accessoriske sanktion om suspension, hvor den er nødvendig for at sikre overholdelsen af de lovbestemte forpligtelser. Ved den anfægtede bestemmelse har den italienske lovgiver på korrekt vis givet forrang for den i henhold til EU-retten mere tungtvejende rettighed og fastsat en sanktion om 15 dages suspension for en enkelt fastlagt overtrædelse, idet der er fastsat en maksimal udstrækning på seks måneder for denne suspension, men ikke nogen minimal udstrækning.
- 15 Sanktionen står efter den forelæggende rets opfattelse derfor i rimeligt forhold til forringelsen af aktørernes rettighed, idet den har afskrækkende virkning og er effektiv med hensyn til at forfølge det fastsatte formål og herved på forebyggende måde beskytter den mere tungtvejende beskyttede interesse; endvidere udgør sanktionen ingen tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet, som rekonstrueret i Domstolens praksis (jf. dom af 9.6.2016, Pesce m.fl., C-78/16 og C-79/16).
- 16 Den forelæggende ret finder afslutningsvis, at aktørernes økonomiske tab – inden for rammerne af de nævnte EU-retlige principper og henset til de fortolkningskriterier, som opfattes som nødvendige med udgangspunkt i de principper, der er fastsat i de EU-retlige bestemmelser, idet proportionaliteten af sanktionen om suspension af bevillingen vurderes i lyset af forrang for mindreåriges ret til sundhed og nødvendigheden af, at en effektiv beskyttelse forudsætter en sanktion med afskrækkende virkning – er rimeligt begrundet i balancen af rettigheder, som nyder en forskellig beskyttelse, inden for branchen for handel med tobak.
- 17 Den forelæggende ret har ikke fundet specifik praksis fra Domstolen om de ovennævnte aspekter ved direktiv 2014/40, og i mangel heraf kan der således ikke henvises til teorien om *acte clair*, så meget desto mere hvis der tages højde for den udtrykkelige anmodning herom fra en part, for relevansen af det præjudicielle spørgsmål og for den almindelige betydning af pligten til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse, eftersom retten skal træffe afgørelse i sidste instans.
- 18 Selv om den forelæggende ret finder, at appellansens påstand er ugrundet, og at den præjudicielle forelæggelse på ugrundet vis vil forlænge tidsrummet for

tvistbilæggelsen, har den besluttet at forelægge det af appellanten rejste spørgsmål alene med henblik på at opfylde sin pligt til i egenskab af ret, der skal træffe afgørelse i sidste instans, at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse og under hensyntagen til, at tilsidesættelse af denne pligt medfører både direkte ansvar hos medlemsstaten, som er af grundlæggende objektiv karakter (dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, og senere dom af 13.6.2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, og af 24.11.2011, Kommissionen mod Italien, C-379/10), og dommernes civilretlige ansvar.

ARBEJDSDOKUMENT