Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 14 октомври 2021 година[1]

Дело C-452/20

PJ
срещу
Agenzia delle dogane e dei monopoli — Ufficio dei monopoli per la Toscana, Ministero dell'Economia e delle Finanze

(Преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Производство, представяне и продажба на тютюневи и свързани с тях изделия — Сътрудничество и контрол върху прилагането — Система от санкции — Ефективни, пропорционални и възпиращи санкции — Задължение за търговците на тютюневи изделия да се уверят, че купувачите са навършили възрастта, определена в националното законодателство за закупуването на тютюневи изделия — Спиране на разрешителното за упражняване на дейност за срок от 15 дни“

I. Въведение

1. С преюдициалното запитване запитващата юрисдикция иска от Съда разяснения, които да ѝ позволят да прецени съответства ли системата от санкции, приложима към нарушенията на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, на правото на Съюза, и по-специално на принципа на пропорционалност. A priori това запитване, изглежда, напълно се вписва в класическите дела относно тълкуването на правото на Съюза.

2. В случая обаче следва да се отбележи наличието на особеност, свързана с източника на забраната, чието нарушаване се санкционира от оспорваната в главното производство система.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

3. Всъщност, макар запитващата юрисдикция да поставя на Съда въпроса от гледна точка на Директива 2014/40/ЕС[2], задължението на държавите членки да приемат мерки за предотвратяване на продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, разглеждано в настоящия случай, не е установено в тази директива, а в международно споразумение, по което държавите членки и Съюзът са страни.

4. Следователно повдигнатият с настоящото запитване преюдициален въпрос е дали и евентуално на какво основание принципът на пропорционалност ограничава свободата на действие, с която разполагат държавите членки по отношение на разглежданата в главното производство система от санкции.

II. Правна уредба

A. РККТ

5. Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация [СЗО], подписана в Женева на 21 май 2003 г. (наричана по-нататък „РККТ“), е одобрена от името на Съюза с Решение 2004/513/ЕО[3].

6. Член 16, параграфи 1 и 6 от РККТ предвижда:

„1. Всяка страна членка ще приеме и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни или други мерки за забрана на продажбите на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, както това е определено от националното законодателство. Тези мерки могат да включват съответно:

a) изискването всички продавачи на тютюневи изделия да поставят ясен и видим надпис в пункта за продажба, че продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица е забранена и в случай на съмнение да изискват от всеки купувач на тютюневи изделия да удостовери по подходящ начин, че е навършил пълнолетие;

b) забраната по всякакъв начин на продажбата на тютюневи изделия, до който клиентът директно има достъп, като например щандове на магазините;

c) забраната на производството и продажбата на сладкарски изделия, закуски, играчки и всякакъв друг вид предмети под формата на тютюневи изделия;

d) увереността, че попадащите под тяхна юрисдикция машини за продажба на тютюневи изделия не са достъпни за малолетни и непълнолетни лица и не насърчават продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

[…]

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 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 (ОВ L 127, 2014 г., стр. 1).

[3] Решение на Съвета от 2 юни 2004 година относно сключването на Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна (ОВ L 213, 2004 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 35, стр. 223).

6. Всяка страна членка ще приеме и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни и други мерки, включително санкции, срещу продавачите и разпространителите с цел осигуряване на съответствие с параграфи 1—5 от този член".

Б. Директива 2014/40

7. Съображения 7, 8, 21 и 60 от Директива 2014/40 гласят:

„(7) Законодателните действия на равнището на Съюза са необходими и за прилагането на [РККТ] от май 2003 г., чиито разпоредби са обвързващи за Съюза и неговите държави членки. Разпоредбите на РККТ относно регулирането на съдържанието на тютюневите изделия, регулирането на разкриването на съдържанието на тютюневите изделия, опаковката и етикетирането на тютюневите изделия, рекламата и незаконната търговия с тютюневи изделия са от особено значение. В рамките на различни конференции страните по РККТ, включително Съюзът и неговите държави членки, приеха с консенсус набор от насоки за прилагане на разпоредбите на РККТ.

(8) В съответствие с член 114, параграф 3 от [ДФЕС] като база за законодателните предложения следва да бъде взето високо равнище на защита на здравето, като следва да се вземе под внимание по-специално всяко ново развитие, основаващо се на научни факти. Тютюневите изделия не са обикновени стоки и с оглед на изключително вредните последици от тютюна за човешкото здраве следва да се отдаде голямо значение на защитата на здравето, по-специално за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора.

[…]

(21) В съответствие с целите на настоящата директива, а именно да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на здравето, особено по отношение на младите хора, и съгласно Препоръка 2003/54/ЕО на Съвета[4], държавите членки следва да бъдат насърчавани да предотвратяват продажбата на тези изделия на деца и юноши, като приемат подходящи мерки за определяне и прилагане на възрастови граници.

[…]

(60) Доколкото целите на настоящата директива, а именно сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради техния мащаб и въздействие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от [ДЕС]. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигане на тези цели".

[4] Препоръка на Съвета от 2 декември 2002 година за предотвратяване на тютюнопушенето и относно инициативи за подобряване на контрола върху тютюневите изделия (ОВ L 22, 2003 г., стр. 31).

8. Член 1 от тази директива гласи:

„Целта на настоящата директива е сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно:

а) съставките и емисиите от тютюневи изделия и свързаните задължения за уведомяване, включително максималното равнище на емисиите от цигарите на катран, никотин и въглероден оксид;

б) някои аспекти на етикетирането и опаковането на тютюневите изделия, включително здравните предупреждения, които трябва да се поставят върху потребителските опаковки на тютюневите изделия и върху всички външни опаковки, както и проследимостта и защитните елементи, които се прилагат спрямо тютюневите изделия, за да се гарантира тяхното съответствие с настоящата директива;

в) забраната за пускане на пазара на тютюн за орална употреба;

г) трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние;

д) задължението за уведомяване за нови тютюневи изделия;

е) пускането на пазара и етикетирането на определени изделия, които са свързани с тютюневите изделия, а именно — електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене и растителните изделия за пушене;

за да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, и за да се изпълнят задълженията на Съюза съгласно [РККТ]“.

9. Член 23, параграф 3 от посочената директива предвижда:

„Държавите членки установяват правилата относно санкциите, приложими при нарушения на националните разпоредби, приети в съответствие с настоящата директива, и предприемат всички необходими мерки за осигуряване на тяхното прилагане. Предвидените санкции са ефективни, съразмерни и възпиращи. Финансовите 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“.

В. Италианското право

10. Член 25, параграф 2 от Regio decreto n. 2316 — Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Кралски указ № 2316, с който се утвърждава единният текст на законите в областта на закрилата и грижите за майчинството и детството)[5] от 24 декември 1934 г., заменен с член 24, параграф 3 от Decreto legislativo n. 6 Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei

[5] GURI nº 47 от 25 февруари 1935 г., стр. 811.

prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (Законодателен декрет № 6 за 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)[6] от 12 януари 2016 г. (наричан по-нататък „оспорваната национална разпоредба"), гласи:

„Който продава тютюневи изделия, електронни цигари или контейнери за многократно пълнене с наличие на никотин или нови тютюневи изделия, е длъжен да изисква от купувача да представи документ за самоличност при покупката, освен ако е очевидно, че последният е пълнолетен.

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 EUR до 3 000 EUR и спиране за срок от 15 дни действието на разрешителното за упражняване на дейността. Ако деянието е извършено повече от веднъж, се налага административна имуществена санкция от 1 000 EUR до 8 000 EUR и разрешителното за упражняването на дейността се отнема".

III. Фактите в главното производство, производството пред Съда и преюдициалният въпрос

11. Жалбоподателят в главното производство притежава разрешително за заведение, в което се продават тютюневи изделия, по силата на което може да продава тези подчинени на държавен монопол в Италия изделия.

12. През февруари 2016 г. митническата агенция констатира при проверка, че жалбоподателят в главното производство е продал цигари на ненавършило пълнолетие лице.

13. Поради това в приложение на оспорваната национална разпоредба митническата агенция налага на жалбоподателя имуществена санкция в размер на 1000 EUR и допълнителна административна санкция, състояща се в спиране за срок от 15 дни на действието на разрешителното за заведение, в което се продават тютюневи изделия.

14. Жалбоподателят в главното производство заплаща без възражение наложената му имуществена санкция. За разлика от това обаче обжалва пред Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Регионален административен съд Тоскана, Италия) допълнителната административна санкция, с която се спира действието на разрешителното за заведение, в което се продават тютюневи изделия.

15. Жалбоподателят в главното производство изтъква по-специално че спирането на действието на разрешителното му е прекомерно и непропорционално, тъй като тази санкция му е била наложена заради едно-единствено нарушение, извършено за първи път.

[6] GURI nº 13 от 18 януари 2016 г., стр. 102.

16. Той приема, че оспорваната национална разпоредба противоречи на Директива 2014/40 и поради това иска от Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Регионален административен съд Тоскана) да отправи до Съда преюдициално запитване.

17. С решение от 27 ноември 2018 г. този съд отхвърля жалбата в главното производство, като приема, че при тълкуването на съображение 8 и член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 не може да се направи извод, че оспорваната национална разпоредба противоречи на правото на Съюза.

18. Жалбоподателят в главното производство подава въззивна жалба срещу посоченото по-горе съдебно решение до Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия). По-специално той отново твърди, че разглежданата в главното производство правна уредба не съответства на Директива 2014/40. В частност той поддържа, че тази уредба дава предимство на принципа на предпазните мерки, за да се защити правото на здраве на малолетните и непълнолетни лица, което нарушава принципа на пропорционалност.

19. Според жалбоподателя в главното производство италианският законодател е предвидил санкции, които надхвърлят самото неутрализиране на търсените икономически изгоди, получени от продажбата на тютюневи изделия на ненавършили пълнолетие лица. Тези санкции имали за цел да се осигури най-високо равнище на защита на здравето на човека в ущърб на икономическите интереси на търговците. По този начин италианският законодател нарушавал равновесието между различните основни права, защитени от правото на Европейския съюз.

20. В това отношение запитващата юрисдикция приема, че от съображения 8 и 21, както и от член 1, последна алинея от Директива 2014/40 ясно следва, че защитата на човешкото здраве, по-специално това на младите поколения, има предимство пред правото на икономическите оператори да осъществяват предприемаческа дейност.

21. Според тази юрисдикция при проверката на пропорционалността на разглежданите в главното производство санкции трябва да се вземе предвид първостепенното значение, което Директивата отдава на защитата на здравето на младите хора. Това първостепенно значение позволявало конкретизиране и ограничаване на принципа на пропорционалност.

22. Тази юрисдикция приема също, че по отношение на претеглянето, от една страна, на интереса да бъде защитено здравето на младите хора, и от друга страна, на правото на икономическите оператори да упражняват търговска дейност, състояща се в продажбата на тютюневи изделия, член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 предоставя на държавите членки правомощието да установят правилата относно санкциите, с които да се забрани употребата на тютюневи изделия от малолетни и непълнолетни лица. Тази разпоредба изисквала единствено санкциите да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи. Освен това, ако посочената разпоредба предвижда, че наложените имуществени санкции могат да бъдат от такова естество, че да неутрализират търсените с нарушението икономически изгоди, също така е вярно, че законодателят на Съюза не е изключил възможността да бъдат наложени други административни санкции освен имуществените. Следователно трябвало да се приеме, че член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 предвижда възможността за неутрализиране на търсените икономически изгоди от продажбата на тютюневи изделия чрез налагането на имуществени санкции, без това да е единственият инструмент.

23. В този смисъл запитващата юрисдикция смята, че като е предвидил спиране на действието на разрешителното, позволяващо на икономическите оператори да продават тютюневи изделия, италианския законодател, в съответствие с изискванията на Директива 2014/40, е отдал предимство на защитата на здравето на човека пред правото на икономическите оператори да продават тютюневи изделия. Запитващата юрисдикция подчертава, че с оглед на предимството на защитата на здравето на младите хора и на необходимостта — с цел ефективност на защитата — санкцията да бъде възпираща, икономическата загуба на предприемачите е обоснована и разумна, а разглежданата в главното производство санкция е възпираща и ефикасна.

24. Що се отнася до продължителността на периода, през който може да бъде спряно действието на разрешителното за упражняване на дейността, запитващата юрисдикция посочва, че при определени условия съгласно италианското право максималният срок на това спиране може да достигне шест месеца.

25. При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) решава да спре производството и с акт от 5 август 2020 г., постъпил в Съда на 23 септември 2020 г., да отправи до Съда следния преюдициален въпрос:

„Нарушава ли член 25, параграф 2 от [Кралски указ № 2316 от 24 декември 1934 г.], заменен с [оспорваната национална разпоредба] — 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 спиране за срок от 15 дни на действието 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 [тази директива] не преследва ефективно целта да се възпре широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора?“.

26. Писмени становища представят жалбоподателят в главното производство, италианското и унгарското правителство, както и Европейската комисия. Не е проведено съдебно заседание.

IV. Анализ

27. С единствения си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали принципът на пропорционалност, посочен в член 5 ДЕС и конкретизиран в член 23, параграф 3 от Директива 2014/40, както и принципът на предпазните мерки, допускат национална разпоредба, която в случай на първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица предвижда освен налагането на административна имуществена санкция и спиране за срок от 15 дни на действието на разрешителното на нарушилия забраната икономически оператор, даващо му право да продава посочените изделия.

28. За да се отговори на този въпрос, следва най-напред да се провери дали двата принципа, на които се позовава запитващата юрисдикция, са приложими към разглежданото в главното производство положение. Всъщност, както е видно от писмените становища на страните, приложимостта на тези принципи към разглежданото в случая положение не е очевидна.

А. По приложимостта на принципите на пропорционалност и на предпазните мерки

1. Принципът на пропорционалност

29. Като иска от Съда разяснения относно принципа на пропорционалност, запитващата юрисдикция посочва, че този принцип се съдържа в член 5 ДЕС и в член 23, параграф 3 от Директива 2014/40.

30. Ето защо най-напред следва да се провери дали член 5 ДЕС и член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 като разпоредба, която конкретизира принципа на пропорционалност, се прилагат към положение като разглежданото в главното производство. Ако това не е така, на второ място следва да се провери дали оспорваната национална разпоредба прилага правото на Съюза. Всъщност принципът на пропорционалност е общ принцип на правото на Съюза, който трябва да бъде спазван в национална правна уредба, попадаща в приложното поле на правото на Съюза или приета в изпълнение на това право[7]; освен това Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), която също се отнася до този принцип, се прилага единствено при прилагането на правото на Съюза.

а) По приложимостта на член 5 ДЕС

31. Принципът на пропорционалност е предвиден в член 5, параграф 4 ДЕС. Съгласно първата алинея от тази разпоредба по силата на принципа на пропорционалност, съдържанието и формата на дейност на Съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите. Втората алинея от посочената разпоредба се отнася до институциите на Съюза и им възлага задължение да се съобразяват с принципа на пропорционалност, когато упражняват свои правомощия. Следователно член 5, параграф 4 ДЕС се отнася до дейността на институциите на Съюза.

32. В настоящия случай жалбоподателят в главното производство оспорва национална разпоредба, която е част от приет от италианския законодател кралски указ и определя налаганите от националната митническа агенция санкции. Следователно положението в главното производство не е свързано с действия на институциите на Съюза и поради това член 5, параграф 4 ДЕС не се прилага в случая[8].

33. Ето защо не следва да се отговаря на преюдициалния въпрос, доколкото се отнася до тълкуването на член 5, параграф 4 ДЕС.

[7] Решение от 4 октомври 2018 г., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, т. 40).

[8] Вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, т. 33 и 35), и определение от 13 февруари 2020 г., MAK TURS (C-376/19, непубликувано, EU:C:2020:99, т. 18 и 19).

б) По приложимостта на член 23, параграф 3 от Директива 2014/40

1) Изложение на проблема

34. Член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 предвижда, че държавите членки установяват правилата относно санкциите, приложими при нарушения на националните разпоредби, приети в съответствие с тази директива.

35. Директива 2014/40 обаче не задължава държавите членки да приемат мерки за предотвратяване на продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица под осемнадесет години. Тази директива не предвижда никакво общо задължение за това продавачите на тютюневи изделия да се уверят, че купувачите са навършили определената в националното законодателство възраст, на която е разрешено закупуването на тези изделия.

36. Липсата на такова задължение в Директива 2014/40 се дължи на обхвата на хармонизацията, извършена с тази директива. Както посочва Съдът, от общия разум на въпросната директива следва, че тя не създава изчерпателна хармонизация, по-специално в областта на продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия[9]. В съображение 48 от същата директива се уточнява, че тя не хармонизира вътрешните търговски разпоредби и вътрешната реклама, нито пък въвежда възрастови граници за електронните цигари или контейнерите за многократно пълнене. В това съображение се посочва също, че държавите членки имат правото да регламентират тези въпроси в рамките на своята юрисдикция и се насърчават да направят това.

37. Макар задължението за приемане на мерки за предотвратяване на продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица да не е предвидено в Директива 2014/40, все пак държавите членки имат такова задължение. Всъщност то се съдържа в РККТ — смесено споразумение, сключено, подписано и ратифицирано от всички държави членки и одобрено от самия Съюз[10]. Член 16, параграф 1 от РККТ възлага на всяка страна по тази рамкова конвенция да приеме и прилага мерки за забрана на продажбата на тютюневи продукти на лица под определена по вътрешното или националното законодателство възраст или под 18 години.

38. Следователно, за да се приложи член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 към разглежданото в главното производство положение, следва да се приеме, че когато наложената с член 16, параграф 1 от РККТ забрана за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни е постановена от държава — членка на Съюза, тази забрана произтича от национална разпоредба, приета „в съответствие с [тази] директива“.

2) Становища на страните

39. Жалбоподателят в главното производство, италианското правителство и Комисията са на мнение, че член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 се прилага към разглежданото в главното производство положение.

[9] Решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2016:325, т. 77).

[10] Вж. съображение 7, първо изречение от Директива 2014/40. Относно квалификацията на РККТ като смесено споразумение, вж. също *Klamert*, M. Public Health Policy — In: Koffman, H.C.H., Rowe, G.C. и Türk, A.H. (ed.), Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 422.

40. Според жалбоподателя в главното производство правото на Съюза се ограничава до това да наложи на държавите членки задължението да определят възрастова граница по отношение на употребата на тютюн и да изискват спазването ѝ. В подкрепа на това твърдение той се позовава по-специално на член 1 и на съображение 21 от Директива 2014/40.

41. За разлика от това италианското правителство, като се позовава на съображение 48 от Директива 2014/40, поддържа, че тя не урежда продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица. Според това правителство обаче обхватът на хармонизацията, осъществена с тази директива, не би следвало да е пречка за това национална разпоредба, която установява приложима санкция, да бъде разгледана в светлината на член 23, параграф 3 от посочената директива. Всъщност в предложението си за отговор на преюдициалния въпрос това правителство се позовава на последната разпоредба, както и на член 5 ДЕС.

42. Що се отнася до Комисията, тя недвусмислено посочва, че липсата на мерки за хармонизиране във връзка със забраната на продажбите на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица в Директива 2014/40 не е пречка да се провери дали член 23, параграф 3 от нея е спазен, при това не само що се отнася до мерките, с които се санкционира нарушаването на предвидени в тази директива специфични задължения, но и за всички други мерки, приети от държавите членки, за да постигнат целите на посочената директива и да приложат правото на Съюза. В това отношение Комисията подчертава, че Директива 2014/40 се позовава пряко на РККТ[11], която в член 16 налага да се приемат ефективни мерки за забрана на продажбите на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица. Следователно съществувала функционална връзка между член 23, параграф 3 от Директива 2014/40, определяща принципите, на които трябва да отговарят приетите от държавите членки санкции за постигането на целите на тази директива, и санкциите, предвидени в разглежданото национално законодателство в случай на неспазване на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

3) Преценка

43. Несъмнено вярно е, че оспорваната национална разпоредба, определяща санкцията, която се налага за нарушенията на друга национална разпоредба, забраняваща продажбите на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, се съдържа в италиански законодателен акт, чието заглавие сочи, че същият се отнася до транспонирането на Директива 2014/40. В това отношение е уместно също така да се отбележи, че член 29, параграф 2 от тази директива изисква, когато държавите членки приемат разпоредби за транспониране, в тях да се съдържа позоваване на посочената директива. Това a priori може да наведе на мисълта, че забраната за продажби на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица произтича от национална разпоредба, приета в съответствие с Директива 2014/40, така че член 23, параграф 3 от нея следва да се прилага и по отношение на тази санкция.

[11] Вж. съображение 7 от Директива 2014/40.

44. Въпреки това следва да се отбележи, на първо място, че член 29 от Директива 2014/40 прави разграничение между националните разпоредби, приети от държава членка с цел изпълнение на тази директива [12], и разпоредбите, приети в областта, уредена с посочената директива [13]. Извършената с Директива 2014/40 хармонизация не обхваща всички аспекти от уредената с нея област.

45. Отново в този контекст, на второ място, извършената с Директива 2014/40 хармонизация не включва задължение за приемане на мерки с цел предотвратяване на продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

46. Действително, в съображение 20 от Препоръка 2003/54 се посочва, че е важно да се гарантира съгласуваността на съдържащите се в тази препоръка мерки с елементите на бъдещата РККТ. В съответствие с това член 1 от Препоръка 2003/54 препоръчва държавите членки да приемат мерки за предотвратяване на продажбата на тютюневи изделия на деца и юноши.

47. По-нататък, от съображение 7 от Директива 2014/40 може да се направи извод, че тя е резултат на законодателните действия за прилагането на РККТ на равнището на Съюза.

48. От друга страна, съображение 21 от Директива 2014/40 издига Препоръка 2003/54 на същото ниво като целта на тази директива, а именно да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на здравето, особено по отношение на младите хора. Освен това то гласи, че държавите членки следва да бъдат насърчавани да предотвратяват продажбата на тези изделия на деца и юноши, като приемат подходящи мерки за определяне и прилагане на възрастови граници.

49. В същия ред на мисли съображение 48 от Директива 2014/40 потвърждава, че тя не хармонизира правилата относно вътрешните търговски разпоредби и вътрешната реклама, нито пък въвежда възрастови граници за електронните цигари или контейнерите за многократно пълнене. В съображението се посочва също, че държавите членки имат правото да регламентират тези въпроси в рамките на своята юрисдикция и се насърчават да направят това. Така то по никакъв начин не посочва, че свободата на действие, с която разполагат държавите членки, е ограничена от Директива 2014/40.

50. Накрая, отново в този ред на мисли, член 1 от Директива 2014/40 уточнява, че тя има за цел сближаване на разпоредбите на държавите членки, за да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, и за да се изпълнят задълженията на Съюза съгласно РККТ.

51. Насърчаването на държавите членки в съображения 21 и 48 от Директива 2014/40 обаче не е намерило израз в Директивата чрез включването на разпоредба, налагаща задължение като съдържащото се в член 16, параграф 1 от РККТ [14]. Така липсва общото задължение за приемане на мерки за предотвратяване на продажбата на тютюневите изделия на

[12] Вж. член 29, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/40.

[13] Вж. член 29, параграф 3 от Директива 2014/40, който предвижда, че държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които приемат в областта, уредена с настоящата директива.

[14] Вж. точка 35 от настоящото заключение.

малолетни и непълнолетни лица. При прочета на областите, обхванати от хармонизацията, осъществена с Директива 2014/40, е безспорно, че единствената област, която се доближава до посочената в член 16, параграф 1 от РККТ, е тази по член 1, буква г) и член 18 от тази директива и се отнася до трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние. Съгласно член 18, параграф 4 от посочената директива търговските обекти за продажба на дребно, които извършват трансгранични продажби от разстояние, работят със система за проверка на възрастта, с която в момента на продажбата се проверява дали потребителят, който извършва покупката, отговаря на изискването по отношение на минималната възраст съгласно националното право на държавата членка по местоназначение.

52. От друга страна, макар член 18 от Директива 2014/40 да урежда материя, която се доближава до посочената в член 16 от РККТ, неговата цел изглежда съвсем различна. В известна степен тази разлика може да се обясни с обхвата на хармонизацията, осъществена от законодателя на Съюза посредством Директивата, която не се отнася до материята, към която е насочена РККТ. Всъщност по отношение на трансграничната продажба на тютюневи изделия от разстояние, посочена в член 18 от Директива 2014/40, Комисията поддържа в хода на подготвителните работи, че за дадена държава членка е било почти невъзможно да регламентира продажбите на тютюневи изделия по интернет, примерно по отношение на минимално позволената от закона възраст за тяхното закупуване, ако тези продажби не са регламентирани в други държави членки[15]. За разлика от това, що се отнася до доктрината, предвидените в член 16 от РККТ мерки са основно национални и не обосновават ясно съществуването на международен договор[16]. Би могло да се твърди, че a fortiori тези мерки не обосновават също така намеса на законодателя на Съюза.

53. На трето място, макар Директива 2014/40 да не съдържа разпоредба, възпроизвеждаща съдържанието на член 16, параграф 1 от РККТ, тази рамкова конвенция съдържа за сметка на това разпоредба, която е аналогична на член 23, параграф 3 от Директива 2014/40, а именно член 16, параграф 6 от нея. Последната разпоредба е по-кратка от тази на Директива 2014/40. От нея следва, че санкциите, предвидени за да се гарантира изпълнението на задължението да се предотвратят продажбите на тютюневи изделия на деца и юноши, трябва да бъдат „ефективни".

54. Държавите членки се присъединяват към РККТ много преди датата на транспониране на Директива 2014/40. Преди тази дата приложимите санкции за нарушения на национална разпоредба, уреждаща забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, е трябвало да бъдат установени с оглед на член 16, параграф 6 от тази рамкова конвенция. Това е така и след транспонирането на Директива 2014/40.

55. На четвърто място, тъй като разпоредбите на РККТ са задължителни не само за държавите членки, но и за Съюза, конвенцията представлява смесено споразумение: тези разпоредби са неразделна част от правото на Съюза. Очевидно е, че в случая става въпрос за разпоредби относно аспектите, които оказват влияние върху функционирането на вътрешния пазар и следователно попадат в компетентността на Съюза. От това следва, че

[15] Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия (COM(2012) 788 окончателен).

[16] *Burci*, G.L., La convention-cadre de l'O.M.S. pour la lutte antitabac., United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, p. 4. Този автор изтъква два мотива, които могат да обяснят интереса от международен договор, а именно въздигането на мерки в международни задължения, които позволяват, първо, държавите да бъдат предпазени от евентуален натиск от тютюневата промишленост, и второ, да укрепи правомощията на министрите на здравеопазването, като им позволи да се позовават на тези задължения.

съобразяването с разпоредбите на РККТ и въвеждането на мерки за предотвратяване на продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица на възраст под 18 години е резултат на международно задължение, което е част от правния ред на Съюза. Следователно прилагането на РККТ може да се приеме за прилагане на правото на Съюза, без непременно да включва необходимостта от приемане на разпоредби за прилагане на Директива 2014/40.

56. Това съображение не се опровергава от довода на Комисията, че член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 се прилага към разглежданото в главното производство положение, тъй като съществува функционална връзка между тази разпоредба и санкциите, предвидени в оспорваната национална разпоредба.

57. Изглежда, че доводът на Комисията почива по същество на предполагаем паралелизъм между целите, преследвани от Директива 2014/40, и тези, които са посочени в оспорваната национална разпоредба, и е вдъхновен от решение Siragusa [17], на което се позовава Комисията. Според това решение, за да се установи дали дадена национална уредба е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата, следва наред с други обстоятелства да се провери дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза. Предвид тези обстоятелства обаче следва да се отбележи, че оспорваната национална разпоредба има за цел по-скоро да приложи член 16 от РККТ, който като разпоредба на сключено от Съюза споразумение е неразделна част от правния му ред.

в) По приложимостта на принципа на пропорционалност като общ принцип на правото на Съюза

58. Макар член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 да не е приложим към разглежданото в главното производство положение, принципът на пропорционалност се прилага към това положение като общ принцип на правото на Съюза.

59. Всъщност, от една страна, принципът на пропорционалност, задължаващ държавите членки да приемат мерки, които са подходящи за постигането на преследваните цели и не надхвърлят необходимото за постигането им, трябва да бъде спазен от национална правна уредба, която попада в приложното поле на правото на Съюза, или е приета в изпълнение на това право [18]. Сключените от Съюза международни споразумения, чиито разпоредби са неразделна част от неговия правен ред, по принцип не са „недостъпни" за първичното право, включително за общите принципи на правото на Съюза [19]. Ето защо, като се следва тази логика и доколкото РККТ е неразделна част от правото на Съюза, при прилагането ѝ трябва да се спазва принципът на пропорционалност.

60. От друга страна, съгласно член 52, параграф 1 от Хартата при спазване на принципа на пропорционалност всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, може да бъде налагано само ако е необходимо и ако действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. По същество това важи и за ограниченията на упражняването на

[17] Решение от 6 март 2014 г. (C-206/13, EU:C:2014:126, т. 25).

[18] Решение от 4 октомври 2018 г., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, т. 40).

[19] *Lenaerts*, K., *De Smijter*, E. The European Union as an Actor under International Law — Yearbook of European Law, 2000, vol. 19, p. 105.

признатите от Хартата права, които са предмет на разпоредби на Договорите (член 52, параграф 2 от Хартата), що се отнася до тяхната пропорционалност[20]. При всички положения фактът, че ограничаването на упражняването на такива права и свободи произтича от международно задължение, което е неразделна част от правото на Съюза, не означава, че при налагането на това ограничение може да не се спазва принципът на пропорционалност.

2. Принципът на предпазните мерки

61. Комисията смята, че принципът на предпазните мерки не е приложим в случая, тъй като не съществува никаква несигурност относно рисковете за човешкото здраве, свързани с продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

62. Съгласен съм с Комисията по този въпрос.

63. Всъщност принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки, когато се оказва невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на предвидения риск поради недостатъчното, неубедителното или неточното естество на резултатите от проведените изследвания[21]. Този принцип обаче не се прилага в ситуация, при която няма никаква несигурност относно наличието или степента на риск[22].

64. Както става ясно от преамбюла на РККТ, страните по тази конвенция признават, че научните доказателства недвусмислено са установили, че употребата на тютюн и излагането на въздействието на тютюневия дим са свързани с многобройни причинявания на смърт, заболяване и увреждане. В този ред на мисли, макар съдържащото се в съображения 21 и 48 от Директива 2014/40 насърчаване да не се изразява в разпоредба, възпроизвеждаща съдържанието на член 16, параграф 1 от РККТ, това насърчаване показва, че законодателят на Съюза е признал значението на тези доказателства. Нищо не подсказва, че проучванията, довели до приемането на РККТ и на Директива 2014/40, притежават характеристики, обосноваващи прилагането на принципа на предпазните мерки.

65. Следователно не е необходимо да се отговаря на този аспект от преюдициалния въпрос, доколкото той се отнася до тълкуването на принципа на предпазните мерки и доколкото този принцип не се прилага към разглежданото в главното производство положение. Поради това на запитващата юрисдикция трябва да се предоставят указания, които да ѝ позволят да прецени съответствието на оспорваната национална разпоредба единствено с оглед на принципа на пропорционалност като общ принцип на правото на Съюза.

[20] Принципът на пропорционалност има различни източници в правото на Съюза и намира различни прояви като общ принцип на правото на Съюза. Този принцип гарантира по-специално несмущаваното упражняване на основните свободи на вътрешния пазар и е посочен в член 49, параграф 3 и в член 52, параграф 1 от Хартата. В случая не е необходимо да се прави разграничение между тези източници или проявления.

[21] Вж. по-специално решение от 9 април 2010 г., Solgar Vitamin's France и др. (C-446/08, EU:C:2010:233, т. 70).

[22] Вж. в този смисъл заключението ми по дело Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, т. 69).

Б. По същество

66. Жалбоподателят в главното производство твърди най-напред, че с оспорваната национална разпоредба италианският законодател е накърнил равновесието, което следва да се постигне между различните основни права, гарантирани от правото на Съюза.

67. По-нататък, според него тази разпоредба не преследва ефективно целта да се намали широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора, тъй като води не до намаляване на тютюнопушенето сред младите хора, а вреди на дейността на нарушителя.

68. Накрая, предвидената в оспорваната национална разпоредба система от санкции не зачитала принципа на пропорционалност поради прекомерната строгост на предвидените санкции. Целта да се намали широкото разпространение на тютюнопушенето при младите хора можела да бъде постигната чрез по-леки и не толкова ограничителни мерки, чрез система от санкции, основана на ефективни механизми на прогресивност и постепенност, които не застрашавали икономическото „оцеляване“ на нарушителя като икономически оператор още при първото нарушение. Още повече че търговците на дребно невинаги били в състояние да проверят със сигурност възрастта на купувача.

69. С оглед на твърденията на жалбоподателя в главното производство, които следователно са в основата на преюдициалния въпрос, и предвид факта, че член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 не се прилага към разглежданото в главното производство положение, тези твърдения следва да се разбират в смисъл, че оспорваната национална разпоредба трябва да се счита за ограничение на упражняването на свободата на стопанска инициатива и евентуално на правото на собственост, с което италианският законодател цели да постигне законосъобразната цел, преследвана със забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, а именно, защитата на човешкото здраве, за да се намали по-специално широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора. В това отношение запитващата юрисдикция смята, че твърденията на жалбоподателя в главното производство относно несъответствието на оспорваната национална разпоредба са неоснователни. Решенията ѝ обаче не подлежали на обжалване по съдебен ред и следователно запитващата юрисдикция била длъжна да отправи преюдициален въпрос относно тълкуването на правото на Съюза.

70. При тези условия следва да се припомни, че при липсата на хармонизация на равнището на Съюза в областта на приложимите санкции държавите членки запазват компетентността си да изберат санкциите, които според тях са подходящи.

71. Все пак система от санкции, която се прилага за нарушенията на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица като разглежданата в главното производство трябва, както следва от съображенията в точки 53 и 58 от настоящото заключение, да спазва изискването за ефективност, предвидено в член 16, параграф 6 от РККТ, а също и принципа на пропорционалност [23].

[23] За разлика от това член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 не се прилага към разглежданото в главното производство положение. Следователно фактът, че тази разпоредба предвижда, че при извършването на умишлено нарушение може да бъде наложена всякаква финансова административна санкция, която е от естество да неутрализира търсените с нарушението икономически изгоди, не оказва пряко въздействие върху резултата от проверката съответства ли оспорваната национална разпоредба на правото на Съюза.

72. От друга страна, макар запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да тълкува и прилага националното право, да трябва да прецени дали в случая спирането на действието на разрешителното за заведение, в което се продават тютюневи изделия, освен наложената имуществена санкция, е пропорционално на осъществяването на легитимната цел, преследвана със забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, а именно защитата на човешкото здраве, за да се намали по-специално широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора, това не променя факта, че Съдът може да предостави насоки за тълкуване на правото на Съюза, които да й позволят да установи дали това е така.

73. В този смисъл, на първо място, що се отнася до ограниченията, произтичащи от системата от санкции, които се налагат при нарушаване на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, като разглежданата в главното производство, се засягат свободата на стопанска инициатива и правото на собственост, посочени съответно в членове 16 и 17 от Хартата.

74. Свободата на стопанска инициатива и правото на собственост не са абсолютни. При спазване на принципа на пропорционалност всяко ограничаване на тяхното упражняване може да бъде налагано само ако е необходимо и ако действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес. Целта за защита на здравето и целта за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора безспорно представляват цели от общ интерес.

75. В този смисъл в решение Swedish Match [24] Съдът е изследвал последиците от забраната на търговията с тютюневи изделия за орална употреба, които са особено привлекателни за младите хора и са предвидени в член 8 от Директива 2001/37/ЕО [25], която предхожда Директива 2014/40. Според Съда пречката пред свободното упражняване на икономическа дейност, каквато представлява дадена забранителна мярка, не може да се приеме за непропорционално ограничаване на упражняването на тази свобода или на правото на собственост с оглед на преследваната цел за защитата на здравето. В решение, което се явява продължение на тази поредица от съдебни решения [26], Съдът е приел по отношение на аналогична забрана, предвидена в Директива 2014/40, че целта за защита на здравето има по-голямо значение от икономическите интереси, като значимостта на тази цел може да обоснове негативни икономически последици дори в големи мащаби. A fortiori временното спиране на действието на разрешителното за заведение, в което се продават тютюневи изделия, не може да се приеме за непропорционално засягане на правото на упражняване на свободата на стопанска инициатива или на правото на собственост.

76. На второ място, що се отнася до това дали спирането на действието на разрешителното за заведение, в което се продават тютюневи изделия, може ефикасно да позволи постигне на целта за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора, следва да се отбележи, че както изтъква италианското правителство, финансова санкция, наложена отделно, не представлява ефикасна мярка, защото като знаят, че могат да се снабдят с тютюн в определено заведение, малолетните и непълнолетните лица биха се

[24] Решение от 14 декември 2004 г. (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 74).

[25] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2001 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия (ОВ L 194, 2001 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 125).

[26] Решение от 22 ноември 2018 г., Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938 т. 54).

насочили към него, което би довело до значително увеличаване на печалбите на притежателя на заведението, а държавата членка трябва да използва непропорционални ресурси за извършване на ежедневни проверки.

77. На трето място, що се отнася до твърдението на жалбоподателя в главното производство, критикуващо оспорваната национална разпоредба, тъй като тя не била постепенна и прогресивна, действително принципът на пропорционалност изисква наложеното наказание да съответства на тежестта на нарушението [27].

78. Изискването обаче строгостта на санкцията да съответства на тежестта на съответното нарушение не може непременно да доведе до забрана на система от санкции, която в хипотезата на първо нарушение е лишена от постепенен и прогресивен характер. Всъщност всяко нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, разгледано самостоятелно, по принцип притежава сходни характеристики както по отношение на броя на продаваните изделия, така и на лицата, на които се предлагат тези изделия. При тези обстоятелства прилагането на еднообразната и стандартизирана санкция за спирането на действието на разрешителното за заведение, в което се продават тютюневи изделия, при първо нарушение на тази забрана, не изглежда да е в противоречие с принципа на пропорционалност.

79. Освен това съгласно оспорваната национална разпоредба, за разлика от размера на имуществената санкция, който може да варира от 500 EUR до 3 000 EUR, спирането на действието на разрешителното, позволяващо на съответния икономически оператор да продава тютюневи изделия, при първо нарушение е винаги за точно определен период от 15 дни. Така в рамките на оспорваната национална разпоредба съответствието между строгостта на санкцията и тежестта на съответното нарушение, поне в известна степен се осигурява от имуществената санкция, придружаваща спирането на действието на разрешителното за заведение, в което се продават тютюневи изделия.

80. С оглед на изложените по-горе съображения следва да се приеме, че принципът на пропорционалност трябва да се тълкува в смисъл, че допуска в случай на първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, освен налагането на административна имуществена санкция, на нарушилия тази забрана икономически оператор да бъде спряно действието на разрешителното му за срок от 15 дни.

V. Заключение

81. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) преюдициален въпрос по следния начин:

„Принципът на пропорционалност трябва да се тълкува в смисъл, че допуска в случай на първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, освен налагането на административна имуществена санкция, на нарушилия тази забрана икономически оператор да бъде спряно действието на разрешителното му за срок от 15 дни“.

[27] Решение от 4 октомври 2018 г., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, т. 45).