Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 23 януари 2025 година[1]

Дело C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz,
при участието на:
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M M

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof (Административен съд, Австрия)

„Преюдициално запитване — Директива 2014/40/ЕС — Пускане на пазара на тютюневи изделия, чиято опаковка съдържа незаконни елементи — Понятието „пускане на пазара“ — Доставка на тютюневи изделия от търговец на едро в търговски обект — Глоба, наложена на търговец на едро“

I. Въведение

1. Настоящото дело дава възможност на Съда да се произнесе по тълкуването, което следва да се даде на понятието „пускане на пазара“ по смисъла на член 2, точка 40 и член 23, параграф 2 от Директива 2014/40/ЕС[2].

2. Досегашната практика на Съда, изглежда, дава някои насоки относно обхвата на определението, което това понятие следва да получи. Въпреки това бих предложил прецизиране на тази съдебна практика въз основа на едно по-пълно тълкуване в съответствие с текста, контекста и целта, преследвана с разпоредбите на Директива 2014/40.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[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).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2014/40

3. Съображение 8 от Директива 2014/40 гласи, че „[в] съответствие с член 114, параграф 3 [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“.

4. Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет“, предвижда:

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

[…]

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;

[…]

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 Рамковата конвенция на [Световната здравна организация (СЗО)] за контрол на тютюна (РККТ)“.

5. Член 2 от посочената директива, озаглавен „Определения“, предвижда:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

40) „пускане на пазара“ означава предоставянето на изделия, независимо къде са произведени, на потребителите в Съюза срещу заплащане или безплатно, включително чрез продажба от разстояние; в случай на трансгранични продажби от разстояние изделието се счита за пуснато на пазара в държавата членка, в която се намира потребителят;

41) „търговски обект за продажба на дребно“ означава всеки търговски обект, в който се пускат на пазара тютюневи изделия, включително от физически лица“.

6. Член 8 от същата директива, озаглавен „Общи разпоредби“ и включен в глава II („Етикетиране и опаковане“), предвижда в параграф 3:

„Държавите членки гарантират, че когато тютюневите изделия се пускат на пазара, здравните предупреждения върху потребителската опаковка и върху всички външни опаковки са отпечатани по начин, който не позволява те да бъдат отстранени, и са незаличими и изцяло видими, включително не се скриват или прекъсват изцяло или отчасти от бандероли, етикети с цената, защитни елементи, обвивки, обложки, кутии или други елементи. Върху потребителските опаковки на тютюневите изделия, различни от цигари и тютюн за ръчно свиване на цигари в калъф, здравните предупреждения могат да се поставят чрез стикери, при условие че тези стикери не могат да бъдат отстранени. Здравните предупреждения остават цялостни при отварянето на потребителската опаковка, с изключение на пакетите със затварящо се капаче, при които здравните предупреждения могат да бъдат разделени при отварянето на опаковката, но единствено по начин, гарантиращ графичната цялост и видимостта на текста, снимките и информацията за преустановяване на употребата на тютюневи изделия“.

7. Член 13 от Директива 2014/40, озаглавен „Представяне на изделието“, гласи:

„1. Етикетирането на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка, както и самото тютюнево изделие не включват никакви елементи или отличителни обозначения, които:

[…]

в) се отнасят до вкус, мирис, всякакви овкусители или други добавки или тяхната липса;

[…]“.

8. Член 19 от тази директива, озаглавен „Уведомяване за нови тютюневи изделия“, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки изискват от производителите и вносителите на нови тютюневи изделия да уведомяват компетентните органи на държавите членки за всяко такова тютюнево изделие, което възнамеряват да пуснат на съответни[те] национал[ни] пазар[и]. Уведомлението се представя в електронна форма шест месеца преди планираното пускане на пазара. […]

[…]“.

9. Член 20 от посочената директива, озаглавен „Електронни цигари“, предвижда в параграф 2, първа алинея:

„Производителите и вносителите на електронни цигари и на контейнери за многократно пълнене уведомяват компетентните органи на държавите членки за всяко такова изделие, което имат намерение да пуснат на пазара. Уведомлението се представя в електронна форма шест месеца преди предвиденото пускане на пазара. […]“.

10. Член 23 от същата директива, озаглавен „Сътрудничество и прилагане“, гласи в параграфи 2 и 3:

„2. Държавите членки гарантират, че на пазара не се пускат тютюневи и свързани с тях изделия, които не са в съответствие с настоящата директива, включително с актовете за изпълнение и делегираните актове, предвидени в нея. Държавите членки гарантират, че на пазара не се пускат тютюневи и свързани с тях изделия, ако не са спазени предвидените в настоящата директива задължения за уведомяване.

3. 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“.

2. Регламент (ЕС) 2019/1020

11. Текстът на съображения 1, 14 и 43 от Регламент (ЕС) 2019/1020[3] е следният:

„(1) С цел да се осигури свободното движение на продукти в рамките на Съюза, е необходимо да се гарантира, че продуктите са в съответствие със законодателството на Съюза за хармонизация и следователно отговарят на изисквания, които осигуряват високо ниво на защита на обществените интереси, като здраве и безопасност в общ смисъл, здравословни и безопасни условия на работното място, защита на потребителите, опазване на околната среда, обществена сигурност и защита на всички други обществени интереси, защитавани от посоченото законодателство. Стриктното прилагане на тези изисквания е от първостепенно значение за осигуряването на необходимата защита на тези интереси и за създаване на условията, при които може да просъществува лоялната конкуренция на пазара на стоки в Съюза. Поради това са необходими правила, за да се гарантира това правоприлагане, независимо от начина, по който продуктите са пуснати на пазара — офлайн или онлайн, и независимо от това дали са произведени в Съюза, или не.

[…]

(14) Съвременните вериги на доставки обхващат широк кръг от икономически оператори, като всички те следва да прилагат законодателството на Съюза за хармонизация и същевременно надлежно да се отчита съответната им роля във веригата на доставки и степента, в която допринасят за предоставянето на продукти на пазара на Съюза. Поради това е необходимо настоящият регламент да се прилага по отношение на икономическите оператори, които са пряко засегнати от законодателството на Съюза за хармонизация, посочено в приложение I към настоящия регламент […]

[…]

[3] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно надзора на пазара и съответствието на продуктите и за изменение на Директива 2004/42/ЕО и регламенти (ЕО) № 765/2008 и (ЕС) № 305/2011 (ОВ L 169, 2019 г., стр. 1).

(43) Органите за надзор на пазара действат в интерес на икономическите оператори, крайните ползватели и обществеността, за да гарантират, че обществените интереси, обхванати от съответното законодателство на Съюза за хармонизация в областта на продуктите, съответно се опазват и защитават последователно чрез подходящи мерки по правоприлагане и че съответствието с посоченото законодателство се гарантира в рамките на веригата на доставка посредством подходящи проверки, като се отчита фактът, че в много случаи административните проверки сами по себе си не могат да заменят физическите и лабораторните проверки, за да се провери съответствието на продуктите със съответното законодателство на Съюза за хармонизация. Вследствие на това органите за надзор на пазара следва да гарантират високо равнище на прозрачност при осъществяване на дейностите си и следва да предоставят на разположение на обществеността всяка информация, която считат, че е от значение за защитата на интересите на крайните ползватели в Съюз“.

12. Член 1 от този регламент, озаглавен „Предмет“, гласи в параграф 1:

„Целта на настоящия регламент е да подобри функционирането на вътрешния пазар чрез укрепване на надзора на пазара на продукти, обхванати от законодателството на Съюза за хармонизация, посочено в член 2, с оглед да се гарантира, че на пазара на Съюза се предоставят само съответстващи продукти, отговарящи на изисквания, които осигуряват високо ниво на защита на обществените интереси, като здраве и безопасност в общ смисъл, здравословни и безопасни условия на работното място, защита на потребителите, опазване на околната среда и обществената сигурност, както и други обществени интереси, защитени по силата на посоченото законодателство“.

13. Член 2 от посочения регламент, озаглавен „Обхват“, предвижда в параграф 1:

„Настоящият регламент се прилага по отношение на продукти, които са предмет на законодателството на Съюза за хармонизация, посочено в приложение I („законодателство на Съюза за хармонизация“), доколкото в законодателството на Съюза за хармонизация не съществуват специални разпоредби със същата цел, които уреждат по по-специален начин конкретни аспекти на надзора на пазара и правоприлагането“.

14. Член 3 от същия регламент, озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

1) „предоставяне на пазара“ означава всяка доставка на продукт за дистрибуция, потребление или използване на пазара на Съюза в процеса на търговска дейност, срещу заплащане или безплатно;

2) „пускане на пазара“ означава предоставянето на продукта на пазара на Съюза за първи път;

[…]“.

15. Член 16 от Регламент 2019/1020, озаглавен „Мерки за надзор на пазара“, предвижда в параграф 3:

„За целите на параграф 2 коригиращите действия, които се изисква да бъдат предприети от икономическия оператор, могат да включват, inter alia:

[…]

в) незабавно изтегляне или изземване на продукта и сигнализиране на обществеността за съществуващия риск;

[…]“.

Б. Австрийското право

16. Съгласно член 1 от Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (Закон за тютюневите изделия и защитата на непушачите) от 1 юли 1995 г.[4] (наричан по-нататък „Законът за тютюневите изделия“), за целите на настоящия закон, „пускане на пазара“ означава „предоставянето на изделия, независимо къде са произведени, на потребителите срещу заплащане или безплатно“.

17. Съгласно член 2, параграф 1 от този закон се забранява пускането на пазара на „тютюневи и свързани с тях изделия, които не отговарят на разпоредбите на членове 4—10 или на подзаконовите нормативни актове“, приети въз основа на този закон.

18. Член 5d от посочения закон гласи:

„(1) Етикетирането на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка, както и самото тютюнево изделие не включват никакви елементи или отличителни обозначения, които:

[…]

3. се отнасят до вкус, мирис, всякакви овкусители или други добавки или тяхната липса,

[…]

(3) Елементите и отличителните обозначения, които са забранени съгласно параграфи 1 и 2, са по-специално текстове, символи, имена, търговски марки, фигуративни или други знаци“.

19. Член 14, параграф 1 от същия закон предвижда:

„Всяко лице, което:

1. пуска на пазара тютюневи или свързани с тях изделия в нарушение на член 2,

[…]

[4] BGBl, 431/1995, в редакцията на BGBl. I, 66/2019.

извършва административно нарушение, освен ако деянието не се санкционира с по-тежко наказание по силата на други административни разпоредби, и трябва да бъде осъдено да заплати административна глоба в размер до 7 500 евро, а в случай на повторно нарушение — до 15 000 евро.

[…]“.

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

20. На 30 май 2022 г. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Административен орган на окръг Грискирхен, Австрия, наричан по-нататък „административният орган“) налага на M M, търговец на едро на тютюневи изделия, административна глоба в размер на 1 000 евро за това, че дружеството, на което е управител, е доставило на търговски павилион (търговски обект за продажба на дребно) цигари в потребителска опаковка със забранен етикет. Всъщност информацията „перфектно завършен“ и „с дълго отлежаване“ върху въпросната потребителска опаковка е елемент, който се отнася до вкус. Административният орган приема, че по този начин търговецът на едро е нарушил член 14, параграф 1, точка 1 във връзка с член 2, параграф 1, точка 1 и член 5d, параграф 1, точка 3 от Закона за тютюневите изделия.

21. M M обжалва това решение пред Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Областен административен съд на провинция Горна Австрия, Австрия), който с решение от 1 септември 2022 г. уважава тази жалба, отменя решението на административния орган от 30 май 2022 г. и прекратява административнонаказателното производство.

22. Според този съд административният орган неправилно е приел, че доставката на разглежданите изделия на търговеца на дребно е довела до пускането им на пазара. Всъщност член 1, точка 2 от Закона за тютюневите изделия възприема определението за „пускане на пазара“, което се съдържа в член 2, точка 40 от Директива 2014/40, поради което това понятие трябва да се разбира като предоставянето на изделия, независимо къде са произведени, на потребителите срещу заплащане или безплатно. Така дадено изделие трябва да се счита за „пуснато на пазара“ за потребителите, когато е налично в търговските обекти за продажба на дребно или чрез продажба от разстояние, а „предоставянето“ на потребителите означава държането на подготвените за директна доставка на потребителите тютюневи изделия, т.е. последният етап преди продажбата им на потребителя, която обикновено се извършва в търговски павилион. Поради това областният административен съд на провинция Горна Австрия стига до извода, че M M не е „пуснал на пазара“ разглежданите продукти, тъй като ги е доставил на собственика на търговски обект за продажба на дребно, който също е търговец, а не потребител.

23. Административният орган подава ревизионна жалба срещу решението от 1 септември 2022 г. пред запитващата юрисдикция — Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия). Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Федерален министър на здравеопазването, социалните въпроси и защитата на потребителите, Австрия) встъпва на мястото на административния орган в производството.

24. За да се произнесе по спора в главното производство, запитващата юрисдикция счита, че следва да се установи дали предвидената в правото на Съюза забрана — която съвпада с тази по австрийското право — за пускане на пазара на тютюнево изделие, чиято потребителска опаковка нарушава изискванията за представяне, се прилага още на етапа на доставката на това изделие от търговец на едро на търговец на дребно, или едва на етапа на доставката му от търговеца на дребно на потребителя. Тълкуването на понятието „пускане на пазара“, използвано в член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, е определящо в това отношение. Тази директива обаче не съдържа легална дефиниция на понятието „предоставяне на изделия“, което обаче е основен елемент от понятието „пускане на пазара“, както е определено в член 2, точка 40 от същата директива.

25. Първо, запитващата юрисдикция отбелязва, че текстът на член 2, точка 40 от Директива 2014/40 на немски език[5] не изключва тълкуване на понятието „пускане на пазара“, което да включва предоставянето на продукта на търговец на дребно. Текстовете на английски[6] и френски[7] език обаче не позволяват да се изясни този въпрос.

26. Второ, тази юрисдикция констатира, че що се отнася до член 2, точка 40 от Директива 2014/40, в решение Pro Rauchfrei II[8] Съдът е постановил в съответствие с обичайния смисъл на използваната в тази разпоредба дума „предоставяне“, че тютюневото изделие трябва да се счита за „пуснато на пазара“, когато потребителите могат да си го набавят. Такъв е случаят само когато изделието е на разположение за продажба, дори преди да е закупено и платено. От това следва, че в случая доставката на посоченото изделие от търговец на едро на търговец на дребно не представлява „пускане на пазара“.

27. При все това, поради фактическите различия между делото, по което е постановено решение Pro Rauchfrei II[9], и делото в главното производство, запитващата юрисдикция иска да се установи дали възприетото от Съда в това решение тълкуване трябва да се разбира в смисъл, че „пускането на пазара“ на тютюневи изделия винаги предполага, независимо от относимата разпоредба от Директива 2014/40, тютюневото изделие да се предоставя пряко на потребителя (например чрез продажба) и това предоставяне да не може да се осъществи на по-ранен етап от веригата на доставки.

28. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че в решението си Съдът не е възприел съображенията, изложени от генерален адвокат Танчев в заключението му по дело Pro Rauchfrei[10], че продажбата на едро е изрично изключена от понятието „пускане на пазара“. При това положение според тази юрисдикция систематичното тълкуване на Директива 2014/40, напротив, навежда на мисълта, че понятието „пускане на пазара“, определено общо в член 2, точка 40 от същата директива, може да се прилага по отношение на различни икономически оператори, които участват в търговията с тютюневи изделия съгласно приложимата разпоредба от тази директива и конкретната ситуация. Така задължението на държавите членки по член 23, параграф 2 от посочената директива да гарантират, че на пазара не се пускат тютюневи изделия, които не са в съответствие с изискванията ѝ, би могло в някои случаи да се приложи спрямо производителите, вносителите или търговците на едро, а в други — само спрямо търговците на дребно.

5 „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher“. Курсивът е мой.

6 „to make products […] available to consumers“.

7 „le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs“.

8 Решение от 9 март 2023 г. (C-356/22, EU:C:2023:174, т. 20).

9 Решение от 9 март 2023 г. (C-356/22, EU:C:2023:174).

10 C-370/20, EU:C:2021:627.

29. Трето, запитващата юрисдикция се позовава на германското законодателство. Всъщност германският законодател се основавал на тълкуване на понятието „пускане на пазара“, което в зависимост от относимата разпоредба от Директива 2014/40 обхваща всички или само някои от икономическите оператори, които участват в търговията с тютюневи изделия. Според нея, макар германското законодателство да възпроизвежда по същество определенията по член 2 от тази директива, за целите на определянето на понятието „пускане на пазара“ това законодателство все пак уточнява, че предоставянето на тютюневи изделия включва всяка доставка на изделие за дистрибуция, потребление или използване на пазара на Съюза в процеса на търговска дейност. Така германският законодател възприема определението за „пускане на пазара“, съдържащо се в член 2, точка 2 от Регламент (ЕО) № 765/2008[11], за да осигури съгласуваност между материалноправните разпоредби и мерките за надзор на пазара.

30. Поради това запитващата юрисдикция посочва, че член 1, параграф 1, точка 1 от германския Закон за тютюневите изделия гарантира, че понятието „пускане на пазара“ обхваща не само пряката доставка на тютюневи изделия на потребител, но и всяка доставка на такива изделия на който и да било етап от веригата на доставки. Като продължение на тази разпоредба член 3, параграф 1 от този закон предвиждал, че икономическите оператори и собствениците на първите търговски обекти имат едно и също задължение в процеса на търговската си дейност — да следят за това на пазара да се пускат само изделия, които отговарят на изискванията на посочения закон.

31. В австрийското право обаче не съществували сходни правила, тъй като то само транспонира почти дословно определението по член 2, точка 40 от Директива 2014/40 в член 1, точка 2 от Закона за тютюневите изделия и забраната за пускане на пазара, установена в член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, в член 2, параграф 1, точка 1 от този закон.

32. При тези обстоятелства Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 23, параграф 2 във връзка с член 2, точка 40 и член 13, параграф 1, буква в) от [Директива 2014/40] да се тълкува в смисъл, че забраната за пускане на пазара на тютюнево изделие, чиято потребителска опаковка съдържа елементи или отличителни обозначения, които се отнасят до вкус, се прилага още на етапа на доставката на тютюневото изделие от търговец на едро на търговец на дребно, или се прилага само за продажбата на потребителите на дребно?“.

33. Писмени становища представят M M, правителствата на Австрия, Белгия и Нидерландия, както и Европейската комисия. Същите страни, с изключение на правителството на Белгия, представят устни становища в съдебното заседание, проведено на 23 октомври 2024 г.

[11] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година за определяне на изискванията за акредитация и надзор на пазара във връзка с предлагането на пазара на продукти (ОВ L 218, 2008 г., стр. 30). Член 2, точка 2 от този регламент е възпроизведен в член 3, точка 2 от Регламент 2019/1020.

IV. Анализ

34. С единствения си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 23, параграф 2 във връзка с член 2, точка 40 от Директива 2014/40 трябва да се тълкува в смисъл, че задължението на държавите членки да гарантират, че на пазара не се пускат тютюневи изделия, чиято потребителска опаковка нарушава изискванията на тази директива относно представянето на тези изделия, се прилага и на етапа на доставката на тези изделия от търговец на едро на търговец на дребно, или само на етапа на доставката им от търговец на дребно на потребителите.

35. Преди да пристъпя към анализа на този преюдициален въпрос, считам за необходимо да изложа някои предварителни бележки относно неговия предмет.

36. Всъщност отбелязвам, че страните по спора основно се съсредоточават върху тълкуването на член 2, точка 40 от Директива 2014/40, който определя абстрактно понятието „пускане на пазара“ по смисъла на тази директива. Считам обаче, че настоящото дело не се отнася до тълкуването на понятието „пускане на пазара“ in abstracto, а до тълкуването на материалноправна разпоредба от посочената директива, в която се използва това понятие.

37. Според мен предмет на настоящото дело е по-скоро обхватът на задължението на държавите членки да не разрешават пускането на пазара на тютюневи изделия, които не са в съответствие с Директива 2014/40, като за тази цел Съдът трябва да се произнесе по въпроса дали подобно задължение предполага контрол само на етапа на продажбата на тези изделия от търговеца на дребно на потребителя, или предполага да се наблюдават и предходните етапи от веригата на доставки, като продажбата на едро, както в настоящият случай.

38. Ето защо ще съсредоточа анализа си върху тълкуването на член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, доколкото той задължава държавите членки да гарантират, че на пазара няма да се пускат тютюневи изделия, които не съответстват на тази директива.

39. Съгласно постоянната практика на Съда, при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се вземе предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част [12].

40. Ето защо ще пристъпя към буквално (А), систематично (Б) и телеологично (В) тълкуване на член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, за да установя дали доставката на тютюневи изделия от търговец на едро на търговец на дребно попада в обхвата на задължението на държавите членки да гарантират, че на пазара не се пускат изделия, които не съответстват на тази директива.

A. Буквално тълкуване

41. Член 23, параграф 2 от Директива 2014/40 предвижда в тежест на държавите членки общо задължение за контрол, за да се гарантира, че на пазара не се пускат изделия, които не съответстват на Директивата.

[12] Решения от 30 януари 2019 г., Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, т. 60), и от 26 септември 2018 г., Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, т. 23).

42. Страните се съгласяват да се позоват на член 2, точка 40 от Директива 2014/40, за да се определи значението на понятието „пускане на пазара“ в контекста на това задължение за контрол.

43. Така Комисията изтъква, че текстът на член 2, точка 40 от Директива 2014/40 е ясен и предвижда, че е налице пускане на пазара само когато потребителите имат пряк достъп до съответните изделия. Всяко тълкуване на това понятие, което включва доставката на изделия от търговец на едро на търговец на дребно, би било в противоречие с текста на тази разпоредба.

44. Съгласен съм с това тълкуване. В член 2, точка 40 от Директива 2014/40 е дадено общо определение на понятието „пускане на пазара“, което предполага, че потребителите имат достъп до съответните изделия.

45. Считам обаче, като белгийското и нидерландското правителство, че не е достатъчно само едно позоваване на определението на понятието „пускане на пазара“ по смисъла на член 2, точка 40 от Директива 2014/40, за да се определи с точност дали задължението за контрол на държавите членки, предвидено в член 23, параграф 2 от тази директива, предполага контрол и на етапа на доставката на съответните изделия от търговец на едро на търговец на дребно.

46. Всъщност, както впрочем подчертава самата Комисия, член 23, параграф 2 от Директива 2014/40 възлага в тежест на държавите членки задължение за постигане на резултат, а именно изделията, които не съответстват на тази директива, да не се предоставят на потребителите. Така понятието „пускане на пазара“, както е определено в член 2, точка 40 от посочената директива, позволява само да се установи резултатът, който трябва да се постигне съгласно член 23, параграф 2 от същата директива. То обаче не позволява да се определи дали този резултат предполага, че държавата членка упражнява задължението си за контрол и на етапа на продажбата на едро, или само на етапа на доставката на съответните изделия от търговеца на дребно на потребителя.

47. Позоваването на определението за „пускане на пазара“, дадено от Съда в решение Pro Rauchfrei II [13], също не може да изясни обхвата на задължението по член 23, параграф 2 от Директива 2014/40. Така по делото, довело до постановяване на това решение, Съдът е трябвало да определи дали продажбата на тютюневи изделия чрез автомат за продажба, където изделията не се виждат, представлява „пускане на пазара“ по смисъла на член 8, параграф 3 от тази директива, който предвижда, че при пускането на пазара здравните предупреждения върху въпросните изделия не могат да бъдат скрити. В това отношение Съдът е постановил, че в съответствие с обичайния смисъл на израза „предоставя […] на разположение“ дадено тютюнево изделие трябва да се счита за „пуснато на пазара“, когато потребителите могат да си го набавят. Щом е предоставено за продажба, следва да се приеме, че тютюневото изделие е пуснато на пазара дори преди да е било закупено и платено.

48. При това положение решение Pro Rauchfrei II [14] изяснява смисъла на понятието „пускане на пазара“ съгласно член 2, точка 40 от Директива 2014/40, като това е смисълът, следващ от буквалното тълкуване, според което пускането на пазара предполага потребителите да имат пряк достъп до съответните изделия.

[13] Решение от 9 март 2023 г. (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] Решение от 9 март 2023 г. (C-356/22, EU:C:2023:174).

49. И тук обаче това разрешение само подчертава резултата, който държавите членки са длъжни да постигнат по силата на член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, а именно потребителите да не могат да се снабдяват с изделия, които не съответстват на тази директива. То обаче не позволява да се определи дали, за да се постигне този резултат, държавите членки са длъжни да упражняват контрол само на етапа на продажбата от търговеца на дребно на потребителя, или и на предходните етапи от веригата на доставки.

50. В това отношение самият текст на член 23, параграф 2 от Директива 2014/40 не е еднозначен. Както посочва всяка от страните, тази разпоредба предписва резултата, който трябва да бъде постигнат. За сметка на това тя не урежда въпроса за средствата, които държавите членки са длъжни да използват за постигането на тази цел, а именно упражняването на контрол само на последния етап от веригата на доставки или и на предходните етапи.

51. Следователно, доколкото от текста на член 23, параграф 2 от Директива 2014/40 не личи по недвусмислен начин дали задължението на държавите членки да гарантират, че дадено тютюнево изделие, което не съответства на тази директива, няма да бъде „пуснато на пазара“, предполага контрол на етапа на доставката на тези изделия от търговец на едро на търговец на дребно, считам за необходимо да анализирам текста на определението на това понятие в светлината на контекста на тази разпоредба и на целите, преследвани с посочената директива.

Б. Систематично тълкуване

52. От една страна, член 23 от Директива 2014/40, озаглавен „Сътрудничество и прилагане“, е сред заключителните ѝ разпоредби и в параграф 2 на тази разпоредба е предвидено, че „[д]ържавите членки гарантират, че на пазара не се пускат тютюневи и свързани с тях изделия, които не са в съответствие с [тази] директива“.

53. От своя страна член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 предвижда задължение за държавите членки да установят правилата относно санкциите, приложими при нарушения на националните разпоредби за транспониране.

54. Ето защо според мен член 23, параграф 2 от Директива 2014/40 следва да се разбира в смисъл, че с тази разпоредба на държавите членки се възлага общо задължение за контрол, чиято цел е да гарантира, че на потребителите не се предоставят изделия, които не са в съответствие с тази директива, а член 23, параграф 3 от същата директива — в смисъл, че с нея се конкретизира общото задължение за контрол, като се въвежда система от санкции за нарушения на изискванията на Директивата.

55. Нищо обаче не ограничава въвеждането на този санкционен режим до нарушаването на разпоредбите на Директива 2014/40 на етапа на доставката на несъответстващите тютюневи изделия от търговец на дребно на потребителите. Напротив, както отбелязва Комисията, тези санкции се отнасят до всички разпоредби на тази директива, независимо от етапа от веригата на доставки, на който се прилагат.

56. При това положение считам, че задължението за контрол, наложено на държавите членки с член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, също не следва да бъде подчинено на такова ограничение.

57. От друга страна, в по-широк контекст, подчертан от Комисията, следва да се отбележи, че Директива 2014/40 се допълва до известна степен от Регламент 2019/1020, който предвижда мерки за надзор на пазара, целящи да гарантират, че съответните изделия са в съответствие с материалноправните разпоредби на законодателството за хармонизация.

58. Всъщност Регламент 2019/1020 се прилага за изделията, за които е приложимо законодателството на Съюза за хармонизация, чийто списък се съдържа в приложение I към Регламента, част от който е Директива 2014/40. На това основание този регламент има за цел да засили контрола на пазара на изделията, обхванати от тази директива, така че на пазара да се пускат само изделията, които отговарят на изискванията на Директивата.

59. С други думи, Регламент 2019/1020 цели да повиши ефективността на предвидените в Директива 2014/40 механизми, що се отнася до съответствието на тютюневите изделия с нейните разпоредби.

60. За тази цел Регламент 2019/1020 налага по-специално на държавите членки задължение за контрол на пазара, а в случай на несъответствие на дадено изделие — задължение за приемане на определени мерки, сред които и задължаването на съответния икономически оператор да предприеме необходимите мерки за отстраняване на несъответствието. Следователно този регламент не ограничава задължението за контрол — с което се засилва вече предвиденото в Директива 2014/40 задължение за контрол — само до етапа на доставката на изделието от търговеца на дребно на потребителя, а допълва този механизъм, като предвижда задължение за държавите членки да приемат конкретни мерки.

61. Както подчертава самата Комисия, целта е по този начин да се гарантира пълното прилагане на Директива 2014/40 по цялата верига на доставки на тютюневи изделия, като в съображение 12 от Регламент 2019/1020 се посочва, че „[о]т икономическите оператори по цялата верига на доставки следва да се очаква да действат […] в пълно съответствие със законовите изисквания, приложими при пускането […] на продукти на пазара […]“.

62. Струва ми се, че този механизъм потвърждава, че задължението за контрол, предвидено в член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, трябва да се тълкува в смисъл, че има същия обхват като съдържащото се в Регламент 2019/1020.

63. Поради тези причини считам, че от систематичното тълкуване следва, че задължението за контрол на държавите членки, предвидено в член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, предполага държавите членки да изпълняват задължението си за контрол не само на етапа на доставката на съответните изделия от търговеца на дребно на потребителя, но и на етапа на продажбата на едро.

64. Струва ми се, че това тълкуване се потвърждава и от телеологичното тълкуване на тази разпоредба.

B. Телеологично тълкуване

65. Както Съдът вече е постановил, съгласно член 1 от Директива 2014/40 тя преследва двойна цел, а именно да 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 [15].

66. Целта да се осигури високо равнище на защита на здравето, е заявена в съображения 8, 13, 18, 21, 36, 54 и 59 от Директива 2014/40.

67. С оглед на тази цел ми се струва необходимо общото задължение за контрол, възложено на държавите членки с член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, да се тълкува в смисъл, че този контрол се упражнява не само на етапа на продажбата на съответното изделие от търговеца на дребно на потребителя, но и при всяка операция, която неизбежно води до това изделието в крайна сметка да бъде предоставено на потребителите.

68. Всъщност ограничаването на извършвания от държавите членки контрол за спазване на изискванията на Директива 2014/40 до последния етап от веригата на доставки на тютюневи изделия според мен би накърнило ефективността на задължението за контрол, което тази директива възлага на държавите членки.

69. Всъщност подобно тълкуване би означавало, че съгласно Директива 2014/40 единствено търговецът на дребно ще носи отговорност за пускането на пазара на изделия, които не са в съответствие с тази директива, въпреки че голям брой от предвидените в тази директива изисквания, свързани със състава или опаковането на тези изделия, не се отнасят до него. Според мен това би довело до значителен риск от предоставяне на потребителите на изделия, които не отговарят на изискванията и следователно са вредни за здравето.

70. Обратно, предлаганото от мен тълкуване, според което задължението на държавите членки да гарантират, че на пазара не се пускат изделия, които не са в съответствие с Директива 2014/40, предполага упражняване на контрол на различните етапи от веригата на доставки, позволява да се постигне целта за осигуряване на високо равнище на защита на здравето, като се гарантира, че при всяка операция, която неизбежно води до това изделието в крайна сметка да бъде предоставено на потребителите, държавите членки следят за спазването на изискванията на Директива 2014/40.

71. Освен това целта за безпрепятствено функциониране на вътрешния пазар според мен е причина да не се приеме позицията на Комисията, че задължението за контрол, възложено на държавите членки с член 23, параграф 2 от Директива 2014/40, се отнася единствено до контрола върху продажбата от търговеца на дребно на потребителя, а от държавите членки зависи дали да приемат национални мерки по отношение на предходните етапи от веригата на доставки, за да гарантират, че на потребителите няма да бъдат предоставяни несъответстващи на директивата изделия.

72. Всъщност такова тълкуване би породило риск от разминавания в законодателствата на отделните държави членки и от възникването на различни задължения за операторите във веригата на доставки, които не са търговци на дребно, в зависимост от приетите от държавите членки национални мерки.

73. Ето защо считам, че телеологичното тълкуване на член 23, параграф 2 от Директива 2014/40 води до извода, че задължението на държавите членки да гарантират, че на пазара не се пускат тютюневи изделия, чиято потребителска опаковка нарушава изискванията на

[15] Решение от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, EU:C:2016:323, т. 80).

тази директива относно представянето на тези изделия, трябва да се упражнява не само на етапа на продажбата на тези изделия от търговеца на дребно на потребителя, но и на етапа на доставката им от търговец на едро на търговец на дребно.

V. Заключение

74. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд, Австрия) преюдициален въпрос по следния начин:

„Член 23, параграф 2 във връзка с член 2, точка 40 от Директива 2014/40/ЕС 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

трябва да се тълкува в смисъл, че

задължението на държавите членки да гарантират, че на пазара не се пускат тютюневи изделия, чиято потребителска опаковка нарушава изискванията на тази директива относно представянето на тези изделия, се прилага не само на етапа на доставката им от търговец на дребно на потребителите, но и на етапа на доставката им от търговец на едро на търговец на дребно“.