Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 14ης Οκτωβρίου 2021 [1]

Υπόθεση C-452/20

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

[αίτηση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Προσέγγιση των νομοθεσιών – Κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων – Συνεργασία και επιβολή – Σύστημα επιβολής κυρώσεων – Αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις – Υποχρέωση των πωλητών προϊόντων καπνού να εξακριβώνουν αν οι αγοραστές έχουν συμπληρώσει την απαιτούμενη από την εθνική νομοθεσία ηλικία για την αγορά προϊόντων καπνού – Αναστολή της άδειας άσκησης δραστηριότητας για χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών»

I. Εισαγωγή

1. Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο την παροχή διευκρινίσεων που θα του επιτρέψουν να κρίνει αν είναι συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης το σύστημα επιβολής των κυρώσεων που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης της απαγόρευσης πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους και, πιο συγκεκριμένα, τη συμβατότητα του συστήματος αυτού με την αρχή της αναλογικότητας. Εκ πρώτης όψεως, το αίτημα αυτό φαίνεται να αντιστοιχεί σε μια κλασική περίπτωση υπόθεσης που αφορά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης.

2. Πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι, εν προκειμένω, υφίσταται μια ιδιαιτερότητα όσον αφορά την πηγή της απαγόρευσης της οποίας οι παραβάσεις τιμωρούνται με βάση το αμφισβητούμενο στην υπόθεση της κύριας δίκης σύστημα.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

3. Ειδικότερα, μολονότι το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει το ερώτημά του προς το Δικαστήριο υπό το πρίσμα της οδηγίας 2014/40/ΕΕ [2], εντούτοις η υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίσουν μέτρα, όπως τα επίμαχα εν προκειμένω, για την αποτροπή της πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους δεν προκύπτει από την εν λόγω οδηγία, αλλά από μια διεθνή συμφωνία στην οποία συμβαλλόμενα μέρη είναι τόσο τα κράτη μέλη όσο και η Ένωση.

4. Ως εκ τούτου, το προκαταρκτικό ζήτημα που εγείρει η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά το αν και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, σε ποια βάση, η αρχή της αναλογικότητας περιορίζει τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν τα κράτη μέλη ως προς το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης σύστημα κυρώσεων.

II. Το νομικό πλαίσιο

Α. Η ΣΠΕΚ

5. Η σύμβαση-πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας [ΠΟΥ] για τον έλεγχο του καπνού, που υπογράφηκε στη Γενεύη στις 21 Μαΐου 2003 (στο εξής: ΣΠΕΚ), εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ένωσης με την απόφαση 2004/513/ΕΚ [3].

6. Το άρθρο 16, παράγραφοι 1 και 6, της ΣΠΕΚ προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος θα υιοθετήσει και θα εφαρμόσει αποτελεσματικά νομοθετικά, εκτελεστικά, διοικητικά ή άλλα μέτρα στο κατάλληλο κυβερνητικό επίπεδο για την απαγόρευση της πώλησης προϊόντων καπνού σε πρόσωπα τα οποία θεωρούνται ανήλικα σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του ή, σε κάθε περίπτωση, είναι κάτω των 18 ετών. Τα μέτρα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν:

α) την υποχρέωση όλων όσων πωλούν προϊόντα καπνού να τοποθετήσουν σε εμφανή θέση στο χώρο πωλήσεων τους ευκρινή ένδειξη σχετικά με την απαγόρευση της πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους και, σε περίπτωση αμφιβολίας, να ζητούν από κάθε αγοραστή καπνού να παρέχει τις κατάλληλες αποδείξεις ότι έχει ενηλικιωθεί σύμφωνα με το νόμο,

β) την απαγόρευση της πώλησης προϊόντων καπνού με οποιονδήποτε τρόπο που τα καθιστά ευπρόσιτα, π.χ. σε ράφια καταστημάτων,

γ) την απαγόρευση της κατασκευής και πώλησης γλυκών, σνακ, παιχνιδιών ή άλλων αντικειμένων που έχουν τη μορφή προϊόντων καπνού για να προσελκύσουν τους ανηλίκους, και

δ) την επίδειξη μέριμνας ώστε τα μηχανήματα αυτόματης πώλησης σιγαρέτων που βρίσκονται στη δικαιοδοσία του να μην είναι προσιτά στους ανηλίκους και να μην προωθούν την πώληση προϊόντων καπνού στους ανηλίκους.

[…]

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 127, σ. 1).

[3] Απόφαση του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 2004, σχετικά με τη σύναψη της σύμβασης-πλαισίου της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας για την καταπολέμηση του καπνίσματος (ΕΕ 2004, L 213, σ. 8).

6. Κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος θα υιοθετήσει και θα εφαρμόσει αποτελεσματικά νομοθετικά, εκτελεστικά, διοικητικά ή άλλα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων ποινών σε πωλητές και διανομείς, για να εξασφαλίσει τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις των παρ. 1 έως 5 του παρόντος άρθρου.»

Β. Η οδηγία 2014/40

7. Οι αιτιολογικές σκέψεις 7, 8, 21 και 60 της οδηγίας 2014/40 έχουν ως εξής:

«(7) Η νομοθετική δράση σε επίπεδο Ένωσης είναι επίσης αναγκαία για την εφαρμογή της [ΣΠΕΚ] από τις διατάξεις της οποίας δεσμεύονται η Ένωση και τα κράτη μέλη της. Ιδιαίτερη σημασία έχουν ιδίως οι διατάξεις της ΣΠΕΚ για τη ρύθμιση του περιεχομένου των προϊόντων καπνού, τη ρύθμιση της γνωστοποίησης πληροφοριών για τα προϊόντα καπνού, τη συσκευασία και επισήμανση των προϊόντων καπνού, τη διαφήμιση και το παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού. Κατά τις διάφορες διασκέψεις, τα συμβαλλόμενα μέρη της ΣΠΕΚ, συμπεριλαμβανομένων της Ένωσης και των κρατών μελών της, υιοθέτησαν με συναίνεση ένα σύνολο κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή της ΣΠΕΚ.

(8) Σύμφωνα με το άρθρο 114 παράγραφος 3, [ΣΛΕΕ], θα πρέπει να ληφθεί ως βάση για νομοθετικές προτάσεις ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας και, ιδίως, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τυχόν νέες εξελίξεις που βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα. Τα προϊόντα καπνού δεν είναι συνήθη εμπορεύματα και, λόγω των ιδιαίτερα επιβλαβών συνεπειών του καπνού στην ανθρώπινη υγεία, η προστασία της υγείας θα πρέπει να έχει υψηλή προτεραιότητα, ιδίως για τη μείωση του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων.

[…]

(21) Σύμφωνα με τους στόχους της παρούσας οδηγίας, δηλαδή να διευκολυνθεί η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για προϊόντα καπνού και συναφή προϊόντα, με βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, ιδίως για τους νέους, και σύμφωνα με τη σύσταση 2003/54/ΕΚ [4], τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να αποτρέπουν την πώληση αυτών των προϊόντων σε παιδιά και εφήβους, εγκρίνοντας τα κατάλληλα μέτρα για τη θέσπιση και την επιβολή ορίων ηλικίας.

[…]

(60) Δεδομένου ότι οι στόχοι της παρούσας οδηγίας, δηλαδή η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση καπνού και συναφών προϊόντων, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας και των αποτελεσμάτων τους, να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης, η Ένωση μπορεί να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 [ΣΕΕ]. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, όπως διατυπώνεται στο εν λόγω άρθρο, η παρούσα οδηγία δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των εν λόγω στόχων».

[4] Σύσταση του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 2002, σχετικά με την πρόληψη του καπνίσματος και με πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της καταπολέμησής του (ΕΕ 2003, L 22, σ. 31).

8. Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν:

α) τα συστατικά και τις εκπομπές των προϊόντων καπνού και τις συναφείς υποχρεώσεις κοινοποιήσεων, συμπεριλαμβανομένων των μέγιστων επιπέδων εκπομπών σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα,

β) ορισμένες πτυχές της επισήμανσης και της συσκευασίας των προϊόντων καπνού, συμπεριλαμβανομένων των προειδοποιήσεων για την υγεία που πρέπει να αναγράφονται στις μονάδες συσκευασίας των προϊόντων καπνού και σε κάθε εξωτερική συσκευασία, καθώς και των χαρακτηριστικών ιχνηλασιμότητας και ασφάλειας που εφαρμόζονται σε προϊόντα καπνού για να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωσή τους με την παρούσα οδηγία,

γ) την απαγόρευση διάθεσης στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα,

δ) τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού,

ε) την υποχρέωση υποβολής κοινοποίησης των νέων προϊόντων καπνού,

στ) τη διάθεση στην αγορά και την επισήμανση ορισμένων προϊόντων συναφών με τα προϊόντα καπνού, συγκεκριμένα των ηλεκτρονικών τσιγάρων και των περιεκτών επαναπλήρωσης και των φυτικών προϊόντων για κάπνισμα,

προκειμένου να διευκολυνθεί η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για τον καπνό και τα συναφή προϊόντα, λαμβάνοντας ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας, ιδίως για τους νέους, και να τηρηθούν οι υποχρεώσεις της Ένωσης κατά τη [ΣΠΕΚ].»

9. Το άρθρο 23, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν κανόνες για τις κυρώσεις που ισχύουν για παραβάσεις των εθνικών διατάξεων οι οποίες θεσπίζονται δυνάμει της παρούσας οδηγίας και λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν την εφαρμογή αυτών των κυρώσεων. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. Η όποια οικονομική διοικητική κύρωση επιβάλλεται ως αποτέλεσμα από πρόθεση παράβασης μπορεί να είναι τέτοια που να αντισταθμίζει τα οικονομικά οφέλη της παράβασης.»

Γ. Το ιταλικό δίκαιο

10. Το άρθρο 25, δεύτερο εδάφιο, του regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (βασιλικού διατάγματος 2316 – περί κωδικοποίησης διατάξεων σχετικών με τη προστασία της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας)[5], της 24ης Δεκεμβρίου 1934, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 24, παράγραφος 3, του 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

[5] GURI αριθ. 47, της 25ης Φεβρουαρίου 1935, σ. 811.

presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (νομοθετικού διατάγματος 6 περί μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2014/40) [6], της 12ης Ιανουαρίου 2016 (στο εξής: επίμαχη εθνική διάταξη), ορίζει τα εξής:

«Όποιος πωλεί προϊόντα καπνού ή ηλεκτρονικά τσιγάρα ή περιέκτες επαναπλήρωσης που περιέχουν νικοτίνη, ή νέα προϊόντα καπνού, υποχρεούται να ζητεί από τον αγοραστή να του επιδείξει κατά την αγορά έγγραφο ταυτότητας, εκτός και αν είναι προφανές ότι ο αγοραστής είναι ενήλικος.

Όποιος πωλεί ή προμηθεύει σε άτομα ηλικίας κάτω των δεκαοκτώ ετών προϊόντα καπνού ή ηλεκτρονικά τσιγάρα ή περιέκτες επαναπλήρωσης που περιέχουν νικοτίνη, ή νέα προϊόντα καπνού, τιμωρείται με διοικητικό πρόστιμο ύψους 500 έως 3 000 ευρώ και αναστολή για δεκαπέντε ημέρες της άδειας άσκησης της δραστηριότητάς του. Σε περίπτωση υποτροπής, ο υπότροπος τιμωρείται με διοικητικό πρόστιμο ύψους 1 000 έως 8 000 ευρώ και με ανάκληση της άδειας άσκησης της δραστηριότητάς του.»

III. Τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης, η ένδικη διαδικασία και το προδικαστικό ερώτημα

11. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης είναι κάτοχος άδειας εκμετάλλευσης μπαρ-καπνοπωλείου δυνάμει της οποίας μπορεί να πωλεί προϊόντα καπνού, τα οποία στην Ιταλία τελούν υπό καθεστώς κρατικού μονοπωλίου.

12. Τον Φεβρουάριο του 2016 η υπηρεσία τελωνείων διαπίστωσε, στο πλαίσιο ελέγχου που διενήργησε, ότι ο προσφεύγων της κύριας δίκης είχε προβεί στην πώληση τσιγάρων σε έναν ανήλικο.

13. Κατ' εφαρμογήν της επίμαχης εθνικής διάταξης, η υπηρεσία τελωνείων επέβαλε στον προσφεύγοντα της κύριας δίκης πρόστιμο ύψους 1 000 ευρώ και παρεπόμενη διοικητική κύρωση συνιστάμενη στην αναστολή για διάστημα δεκαπέντε ημερών της άδειάς του εκμετάλλευσης μπαρ-καπνοπωλείου.

14. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης κατέβαλε το πρόστιμο που του επιβλήθηκε δίχως να προβάλει αντιρρήσεις. Προσέβαλε ωστόσο ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Τοσκάνης, Ιταλία) την παρεπόμενη διοικητική κύρωση με την οποία ανεστάλη η άδειά του εκμετάλλευσης μπαρ-καπνοπωλείου.

15. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης υποστηρίζει μεταξύ άλλων ότι η αναστολή της άδειας άσκησης της δραστηριότητάς του αποτελεί κύρωση υπερβολικά επαχθή και αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον του επιβλήθηκε για μία και μόνον παράβαση η οποία διαπράχθηκε για πρώτη φορά.

16. Ο ίδιος υποστηρίζει ότι η επίμαχη εθνική διάταξη είναι αντίθετη προς την οδηγία 2014/40 και, για τον λόγο αυτόν, ζήτησε από το Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Τοσκάνης) να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο.

[6] GURI αριθ. 13, της 18ης Ιανουαρίου 2016, σ. 102.

17. Με απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2018, το εν λόγω διοικητικό δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ακυρώσεως του προσφεύγοντος της κύριας δίκης, κρίνοντας ότι από την ερμηνεία της αιτιολογικής σκέψης 8 και του άρθρου 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 δεν προκύπτει ότι η εθνική ρύθμιση είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης.

18. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης άσκησε έφεση κατά την απόφασης αυτής ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία). Υποστήριξε μεταξύ άλλων εκ νέου ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση είναι αντίθετη προς την οδηγία 2014/40. Υποστήριξε, ειδικότερα, ότι η εν λόγω ρύθμιση δίνει προτεραιότητα στην αρχή της προφύλαξης προκειμένου να διαφυλάξει το δικαίωμα στην υγεία των ανηλίκων, με αποτέλεσμα να παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

19. Σύμφωνα με τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, ο Ιταλός νομοθέτης προέβλεψε κυρώσεις οι οποίες βαίνουν πέραν της απλής αντιστάθμισης του οικονομικού οφέλους που προκύπτει από την πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους. Πρόκειται για κυρώσεις που επιδιώκουν να διασφαλίσουν το υψηλότερο δυνατό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των εμπόρων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο Ιταλός νομοθέτης διαταράσσει την ισορροπία μεταξύ των διάφορων θεμελιωδών δικαιωμάτων που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης.

20. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι οι αιτιολογικές σκέψεις 8 και 21, καθώς και το άρθρο 1, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας 2014/40, δίνουν προτεραιότητα στην προστασία της ανθρώπινης υγείας, ιδίως αυτής των νέων, έναντι του δικαιώματος των οικονομικών φορέων να ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα.

21. Κατά το αιτούν δικαστήριο, στο πλαίσιο του ελέγχου της αναλογικότητας των επίμαχων στην κύρια δίκη κυρώσεων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η πρωταρχική σημασία που αναγνωρίζει η οδηγία 2014/40 στην προστασία της υγείας των νέων. Αυτή η πρωταρχική σημασία είναι το στοιχείο που επιτρέπει την εξειδίκευση και οριοθέτηση της αρχής της αναλογικότητας.

22. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά επίσης ότι, στο πλαίσιο της στάθμισης μεταξύ, αφενός, του συμφέροντος για την προστασία της υγείας των νέων και, αφετέρου, του δικαιώματος των οικονομικών φορέων να ασκούν την επιχειρηματική δραστηριότητα της πώλησης προϊόντων καπνού, το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 αναθέτει στα κράτη μέλη τη μέριμνα να καθορίσουν τις κυρώσεις που διασφαλίζουν την τήρηση της απαγόρευσης κατανάλωσης προϊόντων καπνού από ανηλίκους. Η διάταξη αυτή απαιτεί απλώς οι εν λόγω κυρώσεις να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. Επιπλέον, μολονότι η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι οι επιβαλλόμενες χρηματικές κυρώσεις μπορούν να είναι τέτοιες που να αντισταθμίζουν τα οικονομικά οφέλη της παράβασης, εντούτοις ο νομοθέτης της Ένωσης δεν απέκλεισε τη δυνατότητα επιβολής και άλλων διοικητικών κυρώσεων πέραν των χρηματικών. Ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 προβλέπει, στο πλαίσιο μιας ενδεικτικής απαρίθμησης, τη δυνατότητα αντιστάθμισης του οικονομικού οφέλους που προκύπτει από την πώληση προϊόντων καπνού μέσω της επιβολής χρηματικών κυρώσεων.

23. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ο Ιταλός νομοθέτης, κατά το μέτρο που προέβλεψε την αναστολή των αδειών άσκησης δραστηριότητας που επιτρέπουν στους οικονομικούς φορείς να πωλούν προϊόντα καπνού, έδωσε προτεραιότητα, σύμφωνα με τις επιταγές της οδηγίας 2014/40, στην προστασία της ανθρώπινης υγείας έναντι του δικαιώματος των οικονομικών φορέων να πωλούν προϊόντα καπνού. Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι,

λαμβανομένης υπόψη της προτεραιότητας της προστασίας της υγείας των νέων και της ανάγκης οι κυρώσεις να είναι αποτρεπτικές προκειμένου η προστασία αυτή να είναι αποτελεσματική, οι οικονομικές απώλειες των επιχειρηματιών είναι δικαιολογημένες και εύλογες, καθώς και ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη κύρωση είναι αποτρεπτική και αποτελεσματική.

24. Όσον αφορά τη διάρκεια που μπορεί να έχει η αναστολή της άδειας άσκησης δραστηριότητας, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι στο ιταλικό δίκαιο, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η μέγιστη διάρκεια της αναστολής αυτής μπορεί να φθάσει μέχρι και τους έξι μήνες.

25. Στο πλαίσιο αυτό, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε, με απόφαση της 5ης Αυγούστου 2020 η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 23 Σεπτεμβρίου 2020, να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Παραβιάζει το άρθρο 25, δεύτερο εδάφιο, του [βασιλικού διατάγματος 2316 της 24ης Δεκεμβρίου 1934], όπως αντικαταστάθηκε από [την επίμαχη εθνική διάταξη] –κατά το μέρος που ορίζει ότι "[ό]ποιος πωλεί ή προμηθεύει σε άτομα ηλικίας κάτω των δεκαοκτώ ετών προϊόντα καπνού ή ηλεκτρονικά τσιγάρα ή περιέκτες επαναπλήρωσης που περιέχουν νικοτίνη, ή νέα προϊόντα καπνού, τιμωρείται με διοικητικό πρόστιμο ύψους 500 έως 3 000 ευρώ και αναστολή για δεκαπέντε ημέρες της άδειας άσκησης της δραστηριότητάς του"–, τις κοινοτικές αρχές της αναλογικότητας και της προφύλαξης, οι οποίες προκύπτουν από το άρθρο 5 ΣΕΕ, από το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας [2014/40], και από τις αιτιολογικές σκέψεις 21 και 60 της [οδηγίας αυτής], καθόσον δίνει προτεραιότητα στην αρχή της προφύλαξης, χωρίς να μετριάσει τις συνέπειες της αρχής αυτής βάσει της αρχής της αναλογικότητας και πλήττει, κατ' αυτόν τον τρόπο, δυσανάλογα τα συμφέροντα των οικονομικών φορέων προς όφελος της προστασίας της υγείας, με αποτέλεσμα να μη διασφαλίζεται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των διαφόρων θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως στο μέτρο που επιβάλλεται κύρωση η οποία, κατά παράβαση της αιτιολογικής σκέψης 8 της [εν λόγω οδηγίας], δεν επιδιώκει αποτελεσματικά τον σκοπό της μείωσης του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων;»

26. Παρατηρήσεις υπέβαλαν ο προσφεύγων της κύριας δίκης, η Ιταλική και η Ουγγρική κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Δεν διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση.

IV. Ανάλυση

27. Με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, αν τόσο η αρχή της αναλογικότητας που κατοχυρώνεται από το άρθρο 5 ΣΕΕ και εξειδικεύεται στο άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 όσο και η αρχή της προφύλαξης αντίκεινται σε εθνική διάταξη η οποία, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, προβλέπει επίσης, σε περίπτωση παράβασης για πρώτη φορά της απαγόρευσης πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, την αναστολή για δεκαπέντε ημέρες της άδειας άσκησης της δραστηριότητας εμπορίας καπνού του οικονομικού φορέα ο οποίος παραβίασε την εν λόγω απαγόρευση.

28. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, θα πρέπει να ελεγχθεί προκαταρκτικώς αν οι δύο αρχές τις οποίες επικαλείται το αιτούν δικαστήριο έχουν εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη περίπτωσης. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τις γραπτές παρατηρήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία, η δυνατότητα εφαρμογής των αρχών αυτών στην επίμαχη εν προκειμένω περίπτωση δεν είναι αυτονόητη.

Α. Επί της δυνατότητας εφαρμογής των αρχών της αναλογικότητας και της προφύλαξης

1. Η αρχή της αναλογικότητας

29. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο διευκρινίσεις όσον αφορά την αρχή της αναλογικότητας, επισημαίνοντας ότι η αρχή αυτή κατοχυρώνεται από το άρθρο 5 ΣΕΕ και από το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40.

30. Ως εκ τούτου, επιβάλλεται να εξεταστεί κατ' αρχάς αν το άρθρο 5 ΣΕΕ και το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40, ως διάταξη που εξειδικεύει την αρχή της αναλογικότητας, έχουν εφαρμογή σε περίπτωση όπως αυτή της κύριας δίκης. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, θα πρέπει να εξεταστεί, σε δεύτερη φάση, αν η επίμαχη εθνική διάταξη εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης. Ειδικότερα, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης την οποία πρέπει να τηρεί η εθνική νομοθεσία η οποία εισέρχεται στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης ή εφαρμόζει το δίκαιο αυτό[7]· επιπλέον, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), ο οποίος επίσης κατοχυρώνει την εν λόγω αρχή, εφαρμόζεται αποκλειστικά στο πλαίσιο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

α) Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 5 ΣΕΕ

31. Η αρχή της αναλογικότητας κατοχυρώνεται από το άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Κατά το πρώτο εδάφιο της διάταξης αυτής, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν το μέτρο που απαιτείται για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Το δεύτερο εδάφιο της ίδιας διάταξης αφορά τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τους επιβάλλει την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς την αρχή της αναλογικότητας, όταν ενεργούν στο πλαίσιο της ασκήσεως αρμοδιότητας. Επομένως, το άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ αφορά τη δράση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

32. Εν προκειμένω, ο προσφεύγων της κύριας δίκης αμφισβητεί εθνική διάταξη που περιλαμβάνεται σε βασιλικό διάταγμα του Ιταλού νομοθέτη το οποίο καθορίζει τις κυρώσεις που επιβάλλονται από την εθνική υπηρεσία τελωνείων. Η επίμαχη στην κύρια δίκη περίπτωση δεν αφορά, συνεπώς, τη δράση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και, ως εκ τούτου, το άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω[8].

33. Ως εκ τούτου, η απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα παρέλκει κατά το μέτρο που αυτό αφορά την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ.

β) Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40

1) Έκθεση του προβλήματος

34. Το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θεσπίζουν κανόνες για τις κυρώσεις που ισχύουν για παραβάσεις των εθνικών διατάξεων οι οποίες θεσπίζονται δυνάμει της οδηγίας αυτής.

[7] Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, σκέψη 40).

[8] Πρβλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, σκέψεις 33 και 35), και διάταξη της 13ης Φεβρουαρίου 2020, MAK TURS (C-376/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:99, σκέψεις 18 και 19).

35. Η οδηγία 2014/40 δεν επιβάλλει ωστόσο στα κράτη μέλη την υποχρέωση θέσπισης μέτρων για την αποτροπή της πώλησης προϊόντων καπνού σε άτομα ηλικίας κάτω των 18 ετών. Η οδηγία αυτή δεν προβλέπει καμία γενική υποχρέωση των πωλητών προϊόντων καπνού να βεβαιώνονται ότι οι αγοραστές έχουν συμπληρώσει την προβλεπόμενη από την εθνική νομοθεσία ηλικία για την αγορά των εν λόγω προϊόντων.

36. Το γεγονός ότι η οδηγία 2014/40 δεν προβλέπει τέτοια υποχρέωση εξηγείται από την έκταση της εναρμόνισης που επιφέρει η οδηγία αυτή. Όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο, από τη γενική οικονομία της εν λόγω οδηγίας προκύπτει ότι αυτή δεν εναρμονίζει εξαντλητικά τα ζητήματα που αφορούν, μεταξύ άλλων, την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων [9]. Στην αιτιολογική σκέψη 48 της ίδιας οδηγίας διευκρινίζεται ότι αυτή δεν εναρμονίζει τους κανόνες σχετικά με τις εγχώριες πωλήσεις ή την εγχώρια διαφήμιση, ούτε εισάγει όριο ηλικίας για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα ή τους περιέκτες επαναπλήρωσης. Στην ίδια αιτιολογική σκέψη επισημαίνεται επίσης ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα και προτρέπονται να ρυθμίζουν τα θέματα αυτά στην εθνική τους δικαιοδοσία.

37. Μολονότι η υποχρέωση θέσπισης μέτρων για την αποτροπή της πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους δεν προβλέπεται στην οδηγία 2014/40, τα κράτη μέλη υπέχουν εντούτοις τέτοια υποχρέωση. Ειδικότερα, η υποχρέωση αυτή προβλέπεται από τη ΣΠΕΚ, δηλαδή από μια μικτή συμφωνία που έχει συναφθεί, υπογραφεί και επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη και έχει εγκριθεί από την ίδια την Ένωση [10]. Το άρθρο 16, παράγραφος 1, της ΣΠΕΚ απαιτεί από όλα τα συμβαλλόμενα σε αυτήν μέρη να θεσπίσουν και να εφαρμόσουν μέτρα για την απαγόρευση της πώλησης προϊόντων καπνού σε άτομα που δεν έχουν συμπληρώσει την απαιτούμενη από το εσωτερικό δίκαιο ηλικία ή σε άτομα ηλικίας κάτω των 18 ετών.

38. Για να έχει συνεπώς το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη περίπτωσης, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι, όταν η απαγόρευση πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, η οποία επιβάλλεται από το άρθρο 16, παράγραφος 1, της ΣΠΕΚ, θεσπίζεται από ένα κράτος μέλος της Ένωσης, τότε η απαγόρευση αυτή απορρέει από εθνική διάταξη η οποία έχει θεσπιστεί «δυνάμει της […] οδηγίας [αυτής]».

2) Οι απόψεις των μετεχόντων στη διαδικασία

39. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 έχει εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη περίπτωσης.

40. Σύμφωνα με τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, το δίκαιο της Ένωσης περιορίζεται απλώς στο να επιβάλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεσπίσουν ηλικιακά όρια όσον αφορά την κατανάλωση καπνού και να διασφαλίσουν την τήρηση των ορίων αυτών. Προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού, ο προσφεύγων της κύριας δίκης επικαλείται, μεταξύ άλλων, το άρθρο 1 και την αιτιολογική σκέψη 21 της οδηγίας 2014/40.

41. Αντιθέτως, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει, επικαλούμενη την αιτιολογική σκέψη 48 της οδηγίας 2014/40, ότι η οδηγία αυτή δεν διέπει την πώληση καπνού σε ανηλίκους. Ωστόσο, κατά την ίδια, η έκταση της εναρμόνισης που επιφέρει η εν λόγω οδηγία δεν φαίνεται να αποκλείει τη

[9] Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 77).

[10] Βλ. αιτιολογική σκέψη 7, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2014/40. Όσον αφορά τον χαρακτηρισμό της ΣΠΕΚ ως μικτής συμφωνίας, βλ., επίσης, Klamert M., «Public Health Policy», σε Koffman, H. C. H., Rowe, G. C., και Türk, A.H. (επιμ.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2012, σ. 422.

δυνατότητα μια εθνική διάταξη που θεσπίζει μια κύρωση να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 23, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας. Ειδικότερα, η εν λόγω κυβέρνηση επικαλείται την τελευταία αυτή διάταξη, καθώς και το άρθρο 5 ΣΕΕ, στην απάντηση που προτείνει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα.

42. Η δε Επιτροπή υποστηρίζει απερίφραστα ότι το γεγονός ότι η οδηγία 2014/40 δεν περιέχει μέτρα εναρμόνισης όσον αφορά την απαγόρευση πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους δεν εμποδίζει τη δυνατότητα να εξεταστεί αν τηρείται πράγματι το άρθρο 23, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας, και τούτο όχι μόνον όσον αφορά τα μέτρα που προβλέπουν την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των επιμέρους υποχρεώσεων που προβλέπονται από την εν λόγω οδηγία, αλλά και όσον αφορά όλα τα άλλα μέτρα που τα κράτη μέλη θεσπίζουν για την επίτευξη των σκοπών της εν λόγω οδηγίας και για την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Η Επιτροπή υπογραμμίζει συναφώς ότι η οδηγία 2014/40 παραπέμπει ρητώς στη ΣΠΕΚ [11], η οποία επιτάσσει, στο άρθρο της 16, τη θέσπιση αποτελεσματικών μέτρων για την απαγόρευση πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους. Υφίσταται, συνεπώς, ένας λειτουργικός σύνδεσμος μεταξύ του άρθρου 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40, το οποίο ορίζει τις αρχές που πρέπει να τηρούν οι κυρώσεις που τα κράτη μέλη θεσπίζουν για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας αυτής, και των κυρώσεων που προβλέπει η επίμαχη εθνική ρύθμιση για τις παραβάσεις της απαγόρευσης πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους.

3) Εκτίμηση

43. Είναι πράγματι αληθές ότι η επίμαχη εθνική διάταξη, η οποία καθορίζει την κύρωση που επιβάλλεται σε περίπτωση παράβασης άλλης εθνικής διάταξης που απαγορεύει την πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, περιλαμβάνεται σε ένα ιταλικό νομοθετικό κείμενο από τον τίτλο του οποίου προκύπτει ότι αντικείμενό του είναι η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2014/40. Είναι επίσης σκόπιμο να επισημανθεί συναφώς ότι το άρθρο 29, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής απαιτεί από τα κράτη μέλη, όταν αυτά θεσπίζουν διατάξεις για τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας, να παραπέμπουν στην οδηγία αυτή. Εκ πρώτης όψεως, το στοιχείο αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει στη σκέψη ότι η απαγόρευση πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους προκύπτει από εθνική διάταξη που έχει θεσπιστεί για την εφαρμογή της οδηγίας 2014/40, γεγονός το οποίο θα σήμαινε ότι το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής έχει εφαρμογή και σε ό,τι αφορά την εν λόγω κύρωση.

44. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί, πρώτον, ότι στο άρθρο 29 της οδηγίας 2014/40 γίνεται διάκριση μεταξύ των εθνικών διατάξεων που ένα κράτος μέλος θέτει σε ισχύ για να συμμορφωθεί με την οδηγία αυτή [12] και εκείνων των εθνικών διατάξεων οι οποίες θεσπίζονται στον τομέα που διέπεται από την ίδια οδηγία [13]. Η εναρμόνιση που επιφέρει η οδηγία 2014/40 δεν καλύπτει όλα τα ζητήματα τα οποία εμπίπτουν στον τομέα που αυτή διέπει.

45. Δεύτερον, στο ίδιο πάντα πλαίσιο, η εναρμόνιση που επιφέρει η οδηγία 2014/40 δεν περιλαμβάνει την υποχρέωση θέσπισης μέτρων για την αποτροπή της πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους.

[11] Βλ. αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας 2014/40.

[12] Βλ. άρθρο 29, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/40.

[13] Βλ. άρθρο 29, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40, κατά το οποίο τα κράτη μέλη ανακοινώνουν στην Επιτροπή το κείμενο των κύριων διατάξεων εσωτερικού δικαίου τις οποίες θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την εν λόγω οδηγία.

46. Είναι βέβαια αληθές ότι στην αιτιολογική σκέψη 20 της σύστασης 2003/54 τονίζεται ότι είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί η συμφωνία των μέτρων που περιέχει η σύσταση αυτή με τις προτάσεις της μελλοντικής ΣΠΕΚ. Ακολουθώντας την επισήμανση αυτή, το άρθρο 1 της σύστασης 2003/54 προτείνει τη θέσπιση από τα κράτη μέλη μέτρων για την αποτροπή της πώλησης προϊόντων καπνού σε παιδιά και εφήβους.

47. Εν συνεχεία, από την αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας 2014/40 συνάγεται ότι η οδηγία αυτή είναι αποτέλεσμα της νομοθετικής δράσης που αναλήφθηκε για την εφαρμογή της ΣΠΕΚ στο επίπεδο της Ένωσης

48. Επιπλέον, η αιτιολογική σκέψη 21 της οδηγίας 2014/40 τοποθετεί τη σύσταση 2003/54 στο ίδιο επίπεδο με τον σκοπό που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία, δηλαδή τον σκοπό να διευκολυνθεί η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για προϊόντα καπνού και συναφή προϊόντα, με βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, ιδίως για τους νέους. Στην ίδια αιτιολογική σκέψη επισημαίνεται επίσης ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να αποτρέπουν την πώληση αυτών των προϊόντων σε παιδιά και εφήβους, εγκρίνοντας τα κατάλληλα μέτρα για τη θέσπιση και την επιβολή ορίων ηλικίας.

49. Στο ίδιο πνεύμα, η αιτιολογική σκέψη 48 της οδηγίας 2014/40 επιβεβαιώνει ότι δεν εναρμονίζει η ίδια τους κανόνες για τους χώρους στους οποίους απαγορεύεται το κάπνισμα ή για τις εγχώριες διευθετήσεις σχετικά με τις πωλήσεις ή την εγχώρια διαφήμιση ή τη χρήση των εμπορικών ονομάτων προϊόντων καπνού σε εμπορεύματα ή υπηρεσίες που δεν έχουν σχέση με τον καπνό [brand expansion] ούτε εισάγει όριο ηλικίας για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα ή τους περιέκτες επαναπλήρωσης. Στην ίδια αιτιολογική σκέψη επισημαίνεται επίσης ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα και προτρέπονται να ρυθμίζουν τα θέματα αυτά στην εθνική τους δικαιοδοσία. Συνεπώς, η εν λόγω αιτιολογική σκέψη ουδόλως προβλέπει ότι η διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν τα κράτη μέλη οριοθετείται από την οδηγία 2014/40.

50. Τέλος, στο ίδιο πάντα πνεύμα, το άρθρο 1 της οδηγίας 2014/40 διευκρινίζει ότι στόχος της οδηγίας αυτής είναι η προσέγγιση των διατάξεων των κρατών μελών, με σκοπό να διευκολυνθεί η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για τον καπνό και τα συναφή προϊόντα, με βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγεία, ιδίως για τους νέους, και να τηρηθούν οι υποχρεώσεις που υπέχει η Ένωση από τη ΣΠΕΚ.

51. Η προτροπή που απευθύνεται προς τα κράτη μέλη, στις αιτιολογικές σκέψεις 21 και 48 της οδηγίας 2014/40, δεν μετουσιώνεται σε διάταξη που επιβάλλει κάποια υποχρέωση, όπως αυτή που προβλέπεται στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της ΣΠΕΚ[14]. Δεν υφίσταται συνεπώς γενική υποχρέωση θέσπισης μέτρων για την αποτροπή της πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους. Από την απαρίθμηση των ζητημάτων που εμπίπτουν στην εναρμόνιση που επιφέρει η οδηγία 2014/40, είναι σαφές ότι το μόνο ζήτημα που είναι παρεμφερές με εκείνο του άρθρου 16, παράγραφος 1, της ΣΠΕΚ είναι το ζήτημα που προβλέπεται στο άρθρο 1, στοιχείο δ', και στο άρθρο 18 της οδηγίας αυτής, και το οποίο αφορά τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού. Κατά το άρθρο 18, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας, τα καταστήματα λιανικής πώλησης που πραγματοποιούν διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις οφείλουν να διαθέτουν σύστημα επαλήθευσης ηλικίας, το οποίο επαληθεύει, κατά τη στιγμή της πώλησης, ότι ο καταναλωτής που αγοράζει το προϊόν έχει το απαιτούμενο ελάχιστο όριο ηλικίας που προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους προορισμού.

[14] Βλ. σημείο 35 των παρουσών προτάσεων.

52. Επιπλέον, μολονότι το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/40 διέπει ένα ζήτημα που είναι παρεμφερές με εκείνο του άρθρου 16 της ΣΠΕΚ, η ratio legis του φαίνεται ότι διαφέρει σημαντικά. Η διαφορά αυτή εξηγείται έως έναν βαθμό από την έκταση της εναρμόνισης την οποία εισήγαγε ο νομοθέτης της Ένωσης μέσω της οδηγίας αυτής και η οποία δεν αφορά τα ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο της ΣΠΕΚ. Ειδικότερα, όσον αφορά τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού, στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/40, η Επιτροπή υποστήριξε, κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες, ότι είναι σχεδόν αδύνατο για ένα κράτος μέλος να ρυθμίσει τη διαδικτυακή πώληση καπνού, ιδίως όσον αφορά το ελάχιστο όριο ηλικίας που απαιτείται για την αγορά προϊόντων καπνού, αν οι συναλλαγές αυτές δεν αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης και από τα άλλα κράτη μέλη [15]. Για τη θεωρία, αντιθέτως, το άρθρο 16 της ΣΠΕΚ προβλέπει μέτρα τα οποία είναι κατ' ουσίαν εθνικά και με βάση τα οποία δεν είναι σαφής ο λόγος ύπαρξης διεθνούς συμφωνίας [16]. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, κατά μείζονα λόγο, τα εν λόγω μέτρα δεν δικαιολογούν ούτε την επέμβαση του νομοθέτη της Ένωσης.

53. Τρίτον, μολονότι η οδηγία 2014/40 δεν περιέχει διατάξεις με περιεχόμενο πανομοιότυπο με εκείνο του άρθρου 16, παράγραφος 1, της ΣΠΕΚ, η εν λόγω σύμβαση-πλαίσιο περιλαμβάνει εντούτοις διάταξη ανάλογη με εκείνη του άρθρου 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40, ήτοι το άρθρο 16, παράγραφος 6. Η εν λόγω διάταξη είναι πιο συνοπτική σε σχέση με εκείνη της οδηγίας 2014/40. Από τη διάταξη αυτή της ΣΠΕΚ προκύπτει ότι οι κυρώσεις που προβλέπονται ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση της υποχρέωσης αποτροπής της πώλησης προϊόντων καπνού σε παιδιά και ανηλίκους πρέπει να είναι «αποτελεσματικές».

54. Τα κράτη μέλη προσχώρησαν στη ΣΠΕΚ πολύ νωρίτερα από την ημερομηνία μεταφοράς της οδηγίας 2014/40. Πριν από την ημερομηνία αυτή, ο καθορισμός των κυρώσεων που επιβάλλονταν σε περίπτωση παράβασης εθνικής διάταξης σχετικής με την απαγόρευση πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους έπρεπε να γίνεται υπό το πρίσμα του άρθρου 16, παράγραφος 6, της εν λόγω σύμβασης-πλαισίου. Το ίδιο εξακολουθεί να ισχύει και μετά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2014/40.

55. Τέταρτον, οι διατάξεις της ΣΠΕΚ είναι δεσμευτικές όχι μόνον για τα κράτη μέλη αλλά και για την Ένωση, γεγονός το οποίο καθιστά τη σύμβαση αυτή μικτή συμφωνία: οι εν λόγω διατάξεις αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της Ένωσης. Είναι προφανές ότι, στην περίπτωση αυτή, πρόκειται για διατάξεις που αφορούν ζητήματα τα οποία επηρεάζουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και εμπίπτουν για τον λόγο αυτόν στην αρμοδιότητα της Ένωσης. Η συμμόρφωση προς τις διατάξεις της ΣΠΕΚ και η θέσπιση μέτρων για την αποτροπή της πώλησης προϊόντων καπνού σε άτομα ηλικίας κάτω των 18 ετών είναι, συνεπώς, αποτέλεσμα μια υποχρέωσης διεθνούς δικαίου η οποία έχει ενσωματωθεί στην έννομη τάξη της Ένωσης. Η εφαρμογή της ΣΠΕΚ μπορεί επομένως να θεωρηθεί ως εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, χωρίς να είναι απαραίτητη προς τούτο η θέσπιση διατάξεων για την εφαρμογή της οδηγίας 2014/40.

[15] Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων [COM(2012) 788 τελικό].

[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/, σ. 4. Ο εν λόγω συγγραφέας επισημαίνει την ύπαρξη δύο λόγων που μπορούν να εξηγήσουν τον λόγο ύπαρξης μιας διεθνούς συμφωνίας, ήτοι το γεγονός ότι η θέσπιση μέτρων κατέστη αντικείμενο υποχρέωσης διεθνούς δικαίου, πρώτον, επέτρεψε στα κράτη μέλη να προφυλαχθούν από τις πιέσεις που θα μπορούσε να ασκήσει η καπνοβιομηχανία και, δεύτερον, ενίσχυσε την εξουσία των Υπουργών Υγείας, καθόσον τους έδωσε τη δυνατότητα να επικαλούνται τις υποχρεώσεις αυτές.

56. Η εκτίμηση αυτή δεν τίθεται εν αμφιβόλω από το επιχείρημα της Επιτροπής σύμφωνα με το οποίο το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 έχει εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη περίπτωσης λόγω της ύπαρξης λειτουργικού συνδέσμου μεταξύ της διάταξης αυτής και των κυρώσεων που προβλέπει η επίμαχη εθνική διάταξη.

57. Το επιχείρημα της Επιτροπής φαίνεται να στηρίζεται, κατ' ουσίαν, σε έναν προβαλλόμενο παραλληλισμό μεταξύ των σκοπών της οδηγίας 2014/40 και εκείνων της επίμαχης εθνικής διάταξης, κατά το παράδειγμα της απόφασης Siragusa[17], στην οποία παραπέμπει η Επιτροπή. Κατά την απόφαση αυτή, προκειμένου να διαπιστωθεί αν μια εθνική κανονιστική ρύθμιση εμπίπτει στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 του Χάρτη, πρέπει να εξετάζεται, μεταξύ άλλων στοιχείων, αν αυτή σκοπεί στην εφαρμογή διάταξης του δικαίου της Ένωσης, ο χαρακτήρας της ρυθμίσεως αυτής και το αν αυτή επιδιώκει σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους του δικαίου της Ένωσης. Λαμβανομένων, ωστόσο, υπόψη των δεδομένων αυτών, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η επίμαχη εθνική διάταξη σκοπεί μάλλον στην εφαρμογή του άρθρου 16 της ΣΠΕΚ το οποίο, ως διάταξη συμφωνίας στην οποία η Ένωση είναι συμβαλλόμενο μέρος, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της έννομης τάξης της Ένωσης.

γ) Επί της δυνατότητας εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας ως γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης

58. Μολονότι το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 δεν έχει εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη περίπτωσης, η αρχή της αναλογικότητας έχει εντούτοις εφαρμογή στην περίπτωση αυτή ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης.

59. Ειδικότερα, αφενός, η αρχή της αναλογικότητας, η οποία υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα τα οποία είναι κατάλληλα για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών και δεν υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών, πρέπει να τηρείται από εθνική νομοθεσία η οποία εισέρχεται στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης ή εφαρμόζει το δίκαιο αυτό[18]. Οι διεθνείς συμφωνίες στις οποίες η Ένωση είναι συμβαλλόμενο μέρος, και των οποίων οι διατάξεις αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της έννομης τάξης της Ένωσης, δεν είναι κατ' αρχήν «αδιαπέραστες» για το πρωτογενές δίκαιο, περιλαμβανομένων των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης[19]. Ως εκ τούτου, κατ' επέκταση της λογικής αυτής και κατά το μέτρο που η ΣΠΕΚ αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του δικαίου της Ένωσης, η εφαρμογή της σύμβασης αυτής πρέπει να είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας.

60. Αφετέρου, κατά το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη επιτρέπεται να επιβάλλεται μόνον εφόσον είναι αναγκαίος και ανταποκρίνεται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων. Όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, το ίδιο ισχύει, κατ' ουσίαν, για τους περιορισμούς στην άσκηση των δικαιωμάτων τα οποία αναγνωρίζονται στον Χάρτη και αποτελούν αντικείμενο διατάξεων των

17 Απόφαση της 6ης Μαρτίου 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, σκέψη 25).

18 Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, σκέψη 40).

19 Lenaerts, K., και De Smijter, E., «The European Union as an Actor under International Law», *Yearbook of European Law*, 2000, τόμος 19, σ. 105.

Συνθηκών[20]. Εν πάση περιπτώσει, το γεγονός ότι ένας περιορισμός στην άσκηση τέτοιων δικαιωμάτων και ελευθεριών πηγάζει από υποχρέωση διεθνούς δικαίου η οποία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της Ένωσης δεν είναι δυνατόν να συνεπάγεται ότι ο εν λόγω περιορισμός μπορεί να είναι αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας.

2. Η αρχή της προφύλαξης

61. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η αρχή της προφύλαξης δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω, δεδομένου ότι δεν υφίσταται καμία αμφιβολία όσον αφορά τους κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία που συνδέονται με την προϊόντων καπνού σε ανηλίκους.

62. Συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής ως προς το σημείο αυτό.

63. Ειδικότερα, η αρχή της προφύλαξης δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων όταν αποδεικνύεται αδύνατο να προσδιοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του προβαλλόμενου κινδύνου λόγω της ανεπαρκούς, αλυσιτελούς ή ανακριβούς φύσεως των αποτελεσμάτων των μελετών[21]. Η αρχή αυτή δεν έχει ωστόσο εφαρμογή όταν δεν υφίσταται κανένα στοιχείο αβεβαιότητας ως προς την ύπαρξη ή την έκταση κινδύνου[22].

64. Όπως προκύπτει από το προοίμιο της ΣΠΕΚ, τα συμβαλλόμενα μέρη αναγνωρίζουν ότι η επιστήμη έχει αποδείξει πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η κατανάλωση καπνού και η έκθεση σε καπνό προκαλούν θάνατο, ασθένειες και αναπηρία. Στο ίδιο πνεύμα, μολονότι η παρότρυνση που διατυπώνεται στις αιτιολογικές σκέψεις 21 και 48 της οδηγίας 2014/40 δεν μετουσιώνεται σε διάταξη με περιεχόμενο πανομοιότυπο με εκείνο του άρθρου 16, παράγραφος 1, της ΣΠΕΚ, εντούτοις από την παρότρυνση αυτή προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης αναγνώρισε τη σημασία των εν λόγω επιστημονικών δεδομένων. Από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι οι μελέτες που οδήγησαν στη σύναψη της ΣΠΕΚ και την έκδοση της οδηγίας 2014/40 εμπεριέχουν στοιχεία που δικαιολογούν την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης.

65. Ως εκ τούτου, παρέλκει η απάντηση ως προς την πτυχή αυτή του προδικαστικού ερωτήματος, δεδομένου ότι αυτή δεν αφορά την ερμηνεία της αρχής της προφύλαξης και κατά το μέτρο που η αρχή αυτή δεν έχει εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη περίπτωσης. Συνεπώς, στο αιτούν δικαστήριο πρέπει να παρασχεθούν στοιχεία που θα του επιτρέψουν να εκτιμήσει μόνον αν η επίμαχη εθνική ρύθμιση είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας ως γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης.

Β. Επί της ουσίας

66. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης υποστηρίζει, κατ' αρχάς, ότι, με την επίμαχη εθνική διάταξη, ο Ιταλός νομοθέτης διαταράσσει την αναγκαία ισορροπία μεταξύ των διαφόρων θεμελιωδών δικαιωμάτων που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης.

[20] Η αρχή της αναλογικότητας έχει πολλαπλά ερείσματα στο δίκαιο της Ένωσης και διάφορες εκφάνσεις ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης. Η αρχή αυτή εγγυάται, μεταξύ άλλων, την απρόσκοπτη άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών της εσωτερικής αγοράς και κατοχυρώνεται στο άρθρο 49, παράγραφος 3, καθώς και στο άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη. Εν προκειμένω, δεν είναι απαραίτητο να γίνει διάκριση μεταξύ των διαφορετικών αυτών πηγών και εκφάνσεων.

[21] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Solgar Vitamin's France κ.λπ. (C-446/08, EU:C:2010:233, σκέψη 70).

[22] Πρβλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, σημείο 69).

67. Έπειτα, σύμφωνα με τον ίδιο, η επίμαχη διάταξη δεν επιδιώκει αποτελεσματικά τον σκοπό της μείωσης του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων, επειδή δεν έχει θετικό αντίκτυπο στην αποθάρρυνση των νέων, αλλά αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομική δραστηριότητα του παραβάτη.

68. Τέλος, το σύστημα κυρώσεων που προβλέπει η επίμαχη εθνική ρύθμιση παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας λόγω της υπερβολικής αυστηρότητας των προβλεπόμενων κυρώσεων. Κατά τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, ο σκοπός της μείωσης του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων μπορούσε να επιδιωχθεί με την επιβολή λιγότερο επαχθών και αυστηρών υποχρεώσεων, μέσω ενός συστήματος επιβολής κυρώσεων στηριζόμενου σε μηχανισμούς κλιμάκωσης και διαβάθμισης, το οποίο δεν θα έθετε εν τοις πράγμασι σε κίνδυνο την επιβίωση του οικονομικού φορέα ήδη από την πρώτη παράβαση. Επιπλέον, οι έμποροι δεν είναι πάντοτε σε θέση να επαληθεύσουν μετά βεβαιότητας την ηλικία του αγοραστή.

69. Λαμβανομένων υπόψη των ισχυρισμών του προσφεύγοντος της κύριας δίκης οι οποίοι οδήγησαν στην υποβολή του προδικαστικού ερωτήματος, αλλά και του γεγονότος ότι το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 δεν έχει εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη περίπτωσης, το νόημα που πρέπει να δοθεί στους ισχυρισμούς αυτούς είναι ότι η επίμαχη εθνική διάταξη πρέπει να θεωρηθεί ως περιορισμός στην άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας, αλλά, ενδεχομένως, και του δικαιώματος ιδιοκτησίας, μέσω του οποίου ο Ιταλός νομοθέτης επιδιώκει να υλοποιήσει τον θεμιτό σκοπό που υπηρετεί η απαγόρευση πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, δηλαδή την προστασία της ανθρώπινης υγείας μέσω της μείωσης, κυρίως, του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντος της κύριας δίκης περί μη συμβατότητας της επίμαχης εθνικής διάταξης με το δίκαιο της Ένωσης δεν είναι βάσιμοι. Ωστόσο, οι αποφάσεις του αιτούντος δικαστηρίου δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα και για τον λόγο αυτόν υποχρεούται να υποβάλει αίτημα προδικαστικής αποφάσεως επί ζητήματος ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης.

70. Υπό τις περιστάσεις αυτές, επιβάλλεται η υπενθύμιση ότι, ελλείψει εναρμόνισης σε επίπεδο Ένωσης στον τομέα των επιβαλλόμενων κυρώσεων, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια να επιλέγουν τις κυρώσεις που θεωρούν κατάλληλες.

71. Ωστόσο, ένα σύστημα των κυρώσεων που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης της υποχρέωσης πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, πρέπει, όπως προκύπτει από τις εκτιμήσεις που παρατίθενται στα σημεία 53 και 58 των παρουσών προτάσεων, να είναι σύμφωνο προς την απαίτηση αποτελεσματικότητας που προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 6, της ΣΚΕΠ, καθώς και προς την αρχή της αναλογικότητας[23].

72. Επιπλέον, μολονότι απόκειται στο αιτούν δικαστήριο, που είναι το μόνο αρμόδιο για την ερμηνεία και εφαρμογή του εθνικού δικαίου, να κρίνει αν, εν προκειμένω, η αναστολή της άδειας εκμετάλλευσης μπαρ-καπνοπωλείου, επιπλέον του επιβληθέντος προστίμου, τελεί σε αναλογία προς την επίτευξη του θεμιτού σκοπού που επιδιώκεται με την απαγόρευση της πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, δηλαδή της προστασίας της ανθρώπινης υγείας για τη μείωση, κυρίως, του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων, εντούτοις το Δικαστήριο μπορεί να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο στοιχεία για την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης που θα του επιτρέψουν να προβεί στην εκτίμηση αυτή.

[23] Αντιθέτως, το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 δεν έχει εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη περίπτωσης. Το γεγονός ότι η διάταξη αυτή προβλέπει ότι η όποια οικονομική διοικητική κύρωση που επιβάλλεται ως αποτέλεσμα από πρόθεση παράβασης μπορεί να είναι τέτοια που να αντισταθμίζει τα οικονομικά οφέλη της παράβασης δεν ασκεί συνεπώς άμεση επιρροή στο αποτέλεσμα του ελέγχου της συμβατότητας της επίμαχης εθνικής διάταξης προς το δίκαιο της Ένωσης.

73. Στο πλαίσιο αυτό, πρώτον, όσον αφορά τους περιορισμούς που προκύπτουν από ένα σύστημα των κυρώσεων που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης της υποχρέωσης πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, καθιστά ως διακύβευμα την επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας, τα οποία κατοχυρώνονται, αντίστοιχα, στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη.

74. Η επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας δεν είναι απόλυτα. Περιορισμοί στην άσκησή τους επιτρέπεται να επιβάλλονται, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση. Ο στόχοι της προστασίας της υγείας και της μείωσης του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων αποτελούν αναμφισβήτητα στόχους γενικού ενδιαφέροντος.

75. Στο πλαίσιο αυτό, στην απόφαση Swedish Match [24], το Δικαστήριο εξέτασε τις συνέπειες της απαγόρευσης εμπορίας προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα και ασκούν ιδιαίτερη έλξη στους νέους, στα οποία αναφέρεται το άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37/ΕΚ [25], η οποία αποτελούσε το προϊσχύσαν της οδηγίας 2014/40 δίκαιο. Κατά το Δικαστήριο, το συνιστάμενο σε ένα τέτοιο μέτρο εμπόδιο στην ελεύθερη άσκηση οικονομικής δραστηριότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί, από πλευράς του επιδιωκομένου σκοπού, ότι θίγει υπέρμετρα το δικαίωμα προς άσκηση της ελευθερίας αυτής ή το δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Με μια απόφαση που αποτελεί συνέχιση της νομολογίας αυτής [26], το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά ανάλογη απαγόρευση που προβλέπει η οδηγία 2014/40, ότι ο σκοπός της προστασίας της υγείας έχει υπέρτερη σπουδαιότητα σε σχέση με τα συμφέροντα οικονομικής φύσης, η δε σπουδαιότητα του σκοπού αυτού μπορεί να δικαιολογήσει τις απορρέουσες αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και αν αυτές είναι σημαντικές. Κατά μείζονα λόγο, η προσωρινή αναστολή άδειας εκμετάλλευσης μπαρ-καπνοπωλείου δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι θίγει υπέρμετρα το δικαίωμα προς άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας ή το δικαίωμα ιδιοκτησίας.

76. Δεύτερον, όσον αφορά το ζήτημα αν η αναστολή άδειας άσκησης δραστηριότητας εμπορίας προϊόντων καπνού μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματικό μέσο για την επίτευξη του σκοπού της μείωσης του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όπως υποστηρίζει και η Ιταλική Κυβέρνηση, μια οικονομική κύρωση που επιβάλλεται μεμονωμένα δεν είναι αποτελεσματική: οι νέοι θα συνεχίσουν να επισκέπτονται ένα συγκεκριμένο κατάστημα εφόσον γνωρίζουν ότι εκεί θα μπορέσουν να προμηθευτούν τσιγάρα, πράγμα το οποίο θα οδηγήσει σε σημαντική αύξηση των κερδών του ιδιοκτήτη του καταστήματος, με αποτέλεσμα το κράτος μέλος να πρέπει να διαθέσει δυσανάλογα πολλούς πόρους ώστε να μπορεί να πραγματοποιεί ελέγχους καθημερινά.

77. Τρίτον, όσον αφορά τα επιχειρήματα με τα οποία ο προσφεύγων της κύριας δίκης ισχυρίζεται ότι η επίμαχη εθνική διάταξη θεσπίζει ένα σύστημα το οποίο δεν προβλέπει κλιμάκωση και διαβάθμιση των κυρώσεων, είναι πράγματι αλήθεια ότι η αρχή της αναλογικότητας επιτάσσει η επιβαλλόμενη κύρωση να τελεί σε αντιστοιχία με τη σοβαρότητα της παράβασης [27].

[24] Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 74).

[25] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού (ΕΕ 2001, L 194, σ. 26).

[26] Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, σκέψη 54).

[27] Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, σκέψη 45).

78. Ωστόσο, η απαίτηση αντιστοιχίας της κύρωσης προς τη σοβαρότητα της παράβασης δεν οδηγεί κατ' ανάγκη στο συμπέρασμα ότι απαγορεύεται η θέσπιση ενός συστήματος το οποίο δεν προβλέπει κλιμάκωση και διαβάθμιση των κυρώσεων για τις περιπτώσεις στις οποίες μια παράβαση διαπράττεται για πρώτη φορά. Ειδικότερα, κάθε παράβαση της απαγόρευσης πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, εξεταζόμενη μεμονωμένα, παρουσιάζει κατά κανόνα ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, τόσο όσον αφορά τον αριθμό των προϊόντων που πωλούνται όσο και τα πρόσωπα στα οποία διατίθενται τα προϊόντα αυτά. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η επιβολή της ενιαίας χωρίς διαβαθμίσεις κύρωσης που συνιστά η αναστολή της άδειας άσκησης δραστηριότητας εμπορίας προϊόντων καπνού, σε περίπτωση παράβασης για πρώτη φορά της απαγόρευσης αυτής, δεν φαίνεται να είναι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας.

79. Επιπλέον, κατά την επίμαχη εθνική διάταξη, σε αντίθεση με το ύψος του προστίμου το οποίο μπορεί να κυμαίνεται από 500 έως 3 000 ευρώ, η αναστολή της άδειας δυνάμει της οποίας ο οικείος οικονομικός φορέας πωλεί προϊόντα καπνού επιβάλλεται πάντα, σε περίπτωση που η παράβαση διαπράττεται για πρώτη φορά, για καθορισμένη διάρκεια δεκαπέντε ημερών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στο πλαίσιο της επίμαχης εθνικής διάταξης, η αντιστοιχία μεταξύ της αυστηρότητας της κύρωσης και της σοβαρότητας της συγκεκριμένης παράβασης διασφαλίζεται, έως έναν βαθμό τουλάχιστον, από το πρόστιμο που επιβάλλεται μαζί με την αναστολή της άδειας άσκησης δραστηριότητας εμπορίας προϊόντων καπνού.

80. Βάσει των ανωτέρω εκτιμήσεων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αρχή της αναλογικότητας έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει τη δυνατότητα να επιβάλλεται, σε περίπτωση παράβασης για πρώτη φορά της απαγόρευσης πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, στον οικονομικό φορέα που παραβίασε την απαγόρευση αυτή η αναστολή της άδειας άσκησης της δραστηριότητάς του για διάστημα δεκαπέντε ημερών, επιπλέον της επιβολής διοικητικού προστίμου.

V. Πρόταση

81. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) την εξής απάντηση:

Η αρχή της αναλογικότητας έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει τη δυνατότητα να επιβάλλεται, σε περίπτωση παράβασης για πρώτη φορά της απαγόρευσης πώλησης προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, στον οικονομικό φορέα που παραβίασε την απαγόρευση αυτή η αναστολή της άδειας άσκησης της δραστηριότητάς του για διάστημα δεκαπέντε ημερών, επιπλέον της επιβολής διοικητικού προστίμου.