KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
SZPUNAR
ippreżentati fl-14 ta' Ottubru 2021 [1]

Kawża C-452/20

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

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Approssimazzjoni tal-leġiżlazzjonijiet – Manifattura, preżentazzjoni u bejgħ ta' prodotti tat-tabakk u ta' prodotti relatati – Kooperazzjoni u kontroll tal-implimentazzjoni – Sistema ta' sanzjonijiet – Sanzjonijiet effettivi, proporzjonati u dissważivi – Obbligu, għall-bejjiegħa ta' prodotti tat-tabakk li jivverifikaw li x-xerrejja laħqu l-età stabbilita mil-leġiżlazzjoni nazzjonali għax-xiri ta' prodotti tat-tabakk – Sospensjoni tal-liċenzja tal-operat għal perijodu ta' ħmistax-il ġurnata"

I. Introduzzjoni

1. Permezz tat-talba għal deċiżjoni preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju titlob lill-Qorti tal-Ġustizzja kjarifika sabiex tkun tista' tevalwa l-konformità tas-sistema ta' sanzjonijiet applikabbli għall-ksur tal-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri mad-dritt tal-Unjoni, u b'mod iktar speċifiku, mal-prinċipju ta' proporzjonalità. *A priori*, din it-talba donnha taqa' perfettament fil-linja ta' kawżi klassiċi relattivi għall-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni.

2. Madankollu, f'dan il-każ, għandha tiġi rrilevata l-eżistenza ta' partikolarità relatata mas-sors tal-projbizzjoni li l-ksur tagħha huwa ssanzjonat mis-sistema kkontestata fil-kawża prinċipali.

3. Fil-fatt, minkejja li l-qorti tar-rinviju tistaqsi lill-Qorti tal-Ġustizzja taħt l-angolu tad-Direttiva 2014/40/UE [2], l-obbligu tal-Istati Membri li jadottaw miżuri sabiex jipprekludu l-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, inkwistjoni f'dan il-każ, ma huwiex stabbilit f'din id-direttiva, iżda fi ftehim internazzjonali li kemm l-Istati Membri kif ukoll l-Unjoni huma parti għalih.

[1] Lingwa oriġinali: il-Franċiż.

[2] Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-3 ta' April 2014 dwar l-approssimazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi tal-Istati Membri rigward il-manifattura, il-preżentazzjoni u l-bejgħ tat-tabakk u prodotti relatati u li tħassar id-Direttiva 2001/37/KE (ĠU 2014, L 127, p. 1, rettifika fil-ĠU 2015, L 150, p. 24).

4. Għaldaqstant, il-kwistjoni preliminari mqajma minn din it-talba għal deċiżjoni preliminari hija dik dwar jekk, u jekk ikun il-każ, fuq liema bażi, il-prinċipju ta' proporzjonalità jillimita l-marġni ta' manuvrar li għandhom l-Istati Membri għal dak li jirrigwarda s-sistema ta' sanzjonijiet inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

II. Il-kuntest ġuridiku

A. Il-FCTC

5. Il-Konvenzjoni Qafas tal-Organizzazzjoni Dinjija tas-Saħħa [WHO] dwar il-Kontroll tat-Tabakk, iffirmata f'Genève fil-21 ta' Mejju 2003 (iktar 'il quddiem il-"FCTC"), kienet approvata għan-nom tal-Unjoni permezz tad-Deċiżjoni 2004/513/KE[3].

6. L-Artikolu 16(1) u (6) tal-FCTC jipprovdi:

"1. Kull parti għandha tadotta u tapplika miżuri leġiżlattivi, eżekuttivi, amministrattivi jew miżuri oħra effettivi fuq livell governattiv xieraq sabiex jipprojbixxi l-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-persuni li ma laħqux l-età prevista mid-dritt intern jew stabbilita mil-leġiżlazzjoni nazzjonali, jew l-età ta' tmintax-il sena. Dawn il-miżuri jistgħu jinkludu:

a) ir-rekwiżit li l-bejjiegħa kollha ta' prodotti tat-tabakk iwaħħlu b'mod prominenti u fejn jidher fil-ħanut tagħhom avviż dwar il-projbizzjoni tal-bejgħ ta' tabakk lill-minuri, u f'każ ta' dubju, jitolbu lil kull xerrej jipprova permezz ta' mezzi xierqa li huwa laħaq l-età legali;

b) il-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk billi jitqiegħdu direttament aċċessibbli, pereżempju fuq l-ixkafef tal-ħwienet;

c) il-projbizzjoni tal-manifattura u tal-bejgħ ta' ħelu, snacks, ġugarelli jew oġġetti oħra li għandhom il-forma ta' prodotti tat-tabakk li jiġbdu lill-minuri, u

d) miżuri meħuda sabiex jiġi żgurat li l-magni awtomatiċi ta' prodotti tat-tabakk imqiegħda taħt il-ġurisdizzjoni tagħha ma jkunux aċċessibbli għall-minuri u ma jagħmlux promozzjoni għall-bejgħ ta' dawn il-prodotti lill-minuri.

[…]

6. Kull parti għandha tadotta u tapplika miżuri leġiżlattivi, eżekuttivi, amministrattivi jew miżuri oħra effettivi, inkluż sanzjonijiet fil-konfront ta' bejjiegħa u ta' distributuri, sabiex tiżgura l-osservanza tal-obbligi stabbiliti fil-paragrafi 1 sa 5 ta' dan l-artikolu". [traduzzjoni mhux uffiċjali]

[3] Deċiżjoni tal-Kunsill tat-2 ta' Ġunju 2004 dwar il-konklużjoni tal-Konvenzjoni Kwadru ta' l-Organizzazzjoni Dinjija tas-Saħħa dwar il-Kontroll tat-Tabakk (ĠU 2006, L 142M, p. 63).

B. Id-Direttiva 2014/40

7. Il-premessi 7, 8, 21 u 60 tad-Direttiva 2014/40 jistabbilixxu:

"(7) Tinħtieġ ukoll azzjoni leġiżlattiva fil-livell tal-Unjoni sabiex tiġi implimentata l-[FCTC], li d-dispożizzjonijiet għaliha huma vinkolanti għall-Unjoni u l-Istati Membri tagħha. Id-dispożizzjonijiet tal-FCTC huma dwar ir-regolamentazzjoni tal-kontenuti tal-prodotti tat-tabakk, ir-regolamentazzjoni dwar l-informazzjoni li trid tidher fuq il-prodotti tat-tabakk, l-ippakkjar u t-tikkettar tal-prodotti tat-tabakk, ir-reklamar u il-kummerċ illeċitu tal-prodotti tat-tabakk huma ta' rilevanza partikolari. Il-Partijiet għall-FCTC, inklużi l-Unjoni u l-Istati Membri tagħha, adottaw b'kunsens, sett ta' linji gwida għall-implimentazzjoni tad-dispożizzjonijiet tal-FCTC waqt diversi Konferenzi tal-Partijiet.

(8) Skont l-Artikolu 114(3) tat-[TFUE], għandu jittieħed bħala bażi għal proposti leġiżlattivi livell għoli ta' protezzjoni tas-saħħa, filwaqt li jittieħed kont, b'mod partikolari, kull żvilupp ġdid ibbażat fuq fatti xjentifiċi. Il-prodotti tat-tabakk mhumiex komoditajiet ordinarji u minħabba l-effetti partikolarment dannużi tat-tabakk fuq is-saħħa tal-bniedem, il-protezzjoni tas-saħħa għandha tingħata importanza kbira, b'mod partikolari, biex titnaqqas il-prevalenza tat-tipjip fost iż-żgħażagħ.

[…]

(21) F'konformità mal-għanijiet ta' din id-Direttiva, jiġifieri li jiġi ffaċilitat il-funzjonament tas-suq intern tat-tabakk u prodotti relatati, fuq il-bażi ta' livell għoli tal-protezzjoni tas-saħħa, speċjalment għaż-żgħażagħ, u f'konformità mar-Rakkomandazzjoni tal-Kunsill 2003/54/KE [4], l-Istati Membri għandhom jiġu mħeġġa jipprevjenu l-bejgħ ta' prodotti bħal dawn lit-tfal u l-adolexxenti, permezz tal-adozzjoni ta' miżuri adatti li jistabbilixxu u jinfurzaw limiti ta' età.

[…]

(60) Minħabba li l-għanijiet ta' din id-Direttiva, jiġifieri l-approssimazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi tal-Istati Membri li jikkonċernaw il-manifattura, il-preżentazzjoni u l-bejgħ tat-tabakk u prodotti relatati, ma jistgħux jinkisbu b'mod suffiċjenti mill-Istati Membri, iżda jistgħu minħabba l-iskala u l-effett tagħhom, jinkisbu aħjar fil-livell tal-Unjoni, l-Unjoni tista' tadotta miżuri, skont il-prinċipju ta' sussidjarjetà kif stabbilit fl-Artikolu 5 [TUE]. Skont il-prinċipju ta' proporzjonalità, kif stabbilit f'dak l-Artikolu, din id-Direttiva ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju biex jinkisbu dawk l-għanijiet."

8. L-Artikolu 1 ta' din id-direttiva jipprovdi:

"L-objettiv ta' din id-Direttiva hu li tapprossima l-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi tal-Istati Membri rigward:

a) l-ingredjenti u l-emissjonijiet tal-prodotti tat-tabakk u l-obbligi tar-rappurtar relatati inkluż il-livelli massimi ta' emissjonijiet għall-qatran, in-nikotina u l-monossidu tal-karbonju għas-sigaretti;

4 Rakkomandazzjoni tal-Kunsill tat-2 ta' Diċembru 2002 dwar il-prevenzjoni tat-tipjip u dwar inizjattivi biex jitjieb il-kontroll tat-tabakk (ĠU 2003, L 22, p. 31).

b) ċerti aspetti tat-tikkettar u l-ippakkjar tal-prodotti tat-tabakk inklużi t-twissijiet tas-saħħa li jridu jidhru fuq il-pakketti individwali tal-prodotti tat-tabakk u fuq l-ippakkjar estern kif ukoll il-miżuri ta' traċċabbiltà u l-karatteristiċi ta' sigurtà li huma applikati għal prodotti tat-tabakk biex tiġi żgurata l-konformità tagħhom ma' din id-Direttiva;

c) il-projbizzjoni fuq it-tqegħid fis-suq tat-tabakk għall-użu orali;

d) il-bejgħ transkonfinali mill-bogħod ta' prodotti tat-tabakk;

e) l-obbligu li tiġi ppreżentata notifika dwar prodotti tat-tabakk ġodda;

f) it-tqegħid fis-suq u t-tikkettar ta' ċerti prodotti, li huma relatati mal-prodotti tat-tabakk, jiġifieri sigaretti elettroniċi u kontenituri ta' rikarika,u prodotti erbali għat-tipjip;

sabiex jiġi ffaċilitat il-funzjonament bla xkiel tas-suq intern għat-tabakk u prodotti relatati, billi jittieħed bħala bażi l-livell għoli ta' protezzjoni tas-saħħa tal-bniedem, speċjalment għaż-żgħażagħ, u biex jintlaħqu l-obbligi tal-Unjoni taħt il-[FCTC]."

9. L-Artikolu 23(3) tal-imsemmija direttiva jipprovdi:

"L-Istati Membri għandhom jistabbilixxu r-regoli dwar il-pieni applikabbli għall-ksur tad-dispożizzjonijiet nazzjonali adottati skont din id-Direttiva u għandhom jieħdu l-miżuri meħtieġa kollha biex jiżguraw li dawn il-pieni jiġu infurzati. Il-pieni previsti għandhom ikunu effettivi, proporzjonati u dissważivi. Kwalunkwe piena amministrattiva finanzjarja li tista' tiġi imposta bħala riżultat ta' ksur intenzjonat tista' tkun tali li tinnewtralizza l-vantaġġ ekonomiku mfittex permezz tal-ksur."

C. Id-dritt Taljan

10. It-tieni paragrafu tal-Artikolu 25 tar-regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (id-Digriet Irjali Nru 2316 – Konsolidazzjoni tal-Liġijiet dwar il-Protezzjoni u l-Assistenza tal-Maternità u tat-Tfulija)[5], tal-24 ta' Diċembru 1934, kif issostitwit bl-Artikolu 24(3) tad-decreto legislativo n. 6 Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (id-Digriet Leġiżlattiv Nru 6 dwar it-Traspożizzjoni tad-Direttiva 2014/40)[6], tat-12 ta' Jannar 2016 (iktar 'il quddiem id-"dispożizzjoni nazzjonali kkontestata"), jipprovdi:

"Kull persuna li tbigħ prodotti tat-tabakk, sigaretti elettroniċi jew kontenituri ta' rikarika li fihom in-nikotina, jew inkella prodotti tat-tabakk ġodda, għandha teħtieġ li x-xerrej jipproduċi dokument ta' identità fil-mument tax-xiri tiegħu ħlief jekk ikun evidenti li dan tal-aħħar huwa maġġorenni.

Kull persuna li tbigħ jew tipprovdi prodotti tat-tabakk, sigaretti elettroniċi jew kontenituri ta' rikarika li fihom in-nikotina, jew inkella prodotti tat-tabakk ġodda, lil minuri ta' inqas minn tmintax-il sena hija suġġetta għal multa amministrattiva minn EUR 500 sa EUR 3 000 u għal sos-

[5] GURI Nru 47, tal-25 ta' Frar 1935, p. 811.

[6] GURI Nru 13, tat-18 ta' Jannar 2016, p. 102.

pensjoni tal-liċenzja tal-operat tagħha għal perijodu ta' ħmistax-il ġurnata. Fil-każ ta' reċidiva, il-persuna hija suġġetta għal multa amministrattiva minn EUR 1 000 sa EUR 8 000 u għall-irtirar tal-liċenzja tal-operat tagħha."

III. Il-fatti fil-kawża prinċipali, il-proċedura u d-domanda preliminari

11. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali huwa detentur ta' liċenzja tal-operat ta' bar-tabakkerija li tawtorizzah ibigħ prodotti tat-tabakk li huma suġġetti għal monopolju tal-Istat fl-Italja.

12. Fix-xahar ta' Frar 2016, waqt kontroll tal-aġenzija doganali, din ikkonstatat li r-rikorrent fil-kawża prinċipali kien biegħ sigaretti lil minuri.

13. B'applikazzjoni tad-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata, l-aġenzija doganali imponiet fuq ir-rikorrent fil-kawża prinċipali multa fl-ammont ta' EUR 1 000 kif ukoll sanzjoni amministrattiva aċċessorja li tikkonsisti fis-sospensjoni tal-liċenzja tal-operat tal-bar-tabakkerija tiegħu għal perijodu ta' ħmistax-il ġurnata.

14. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali ħallas mingħajr kontestazzjoni l-multa li kienet ġiet imposta fuqu. Min-naħa l-oħra, huwa kkontesta quddiem it-Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tat-Toscana, l-Italja) is-sanzjoni amministrattiva aċċessorja li permezz tagħha l-liċenzja tal-operat ta' bar-tabakkerija tiegħu kienet sospiża.

15. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali argumenta b'mod partikolari li s-sospensjoni tal-liċenzja tal-operat tiegħu kellha natura eċċessiva u sproporzjonata, għaliex din is-sanzjoni kienet ġiet imposta fuqu wara ksur wieħed imwettaq għall-ewwel darba.

16. Huwa kkunsidra li d-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata kienet inkompatibbli mad-Direttiva 2014/40, u għal din ir-raġuni, huwa talab lit-Tribunale Amministrativo Regionali per la Toscana (il-Qorti Amministrattiva Reġjonali tat-Toscana) tagħmel domanda preliminari lill-Qorti tal-Ġustizzja.

17. Permezz ta' sentenza tas-27 ta' Novembru 2018, din il-qorti ċaħdet ir-rikors tar-rikorrent fil-kawża prinċipali, billi qieset li l-interpretazzjoni tal-premessa 8 u tal-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 ma tippermettix li jiġi kkunsidrat li l-leġiżlazzjoni nazzjonali kienet inkompatibbli mad-dritt tal-Unjoni.

18. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali appella minn din is-sentenza quddiem il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja). B'mod partikolari, huwa argumenta mill-ġdid li l-leġiżlazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali hija inkompatibbli mad-Direttiva 2014/40. B'mod iktar partikolari, huwa sostna li din il-leġiżlazzjoni tagħti preċedenza lill-prinċipju ta' prekawzjoni sabiex tiżgura d-dritt għas-saħħa tal-minuri, li jwassal għal ksur tal-prinċipju ta' proporzjonalità.

19. Skont ir-rikorrent fil-kawża prinċipali, il-leġiżlatur Taljan stabbilixxa sanzjonijiet li jmorru lil hinn mis-sempliċi newtralizzazzjoni tal-vantaġġ finanzjarju magħmul mill-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri. Dawn is-sanzjonijiet huma intiżi sabiex jiżguraw l-ogħla livell ta' protezzjoni possibbli tas-saħħa tal-bniedem għad-detriment tal-interessi ekonomiċi tan-negozjanti. B'hekk, il-leġiżlatur Taljan bidel il-bilanċ bejn id-diversi drittijiet fundamentali ggarantiti mid-dritt tal-Unjoni.

20. F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju tqis li l-premessi 8 u 21 kif ukoll l-aħħar paragrafu tal-Artikolu 1 tad-Direttiva 2014/40 jagħtu preċedenza lill-protezzjoni tas-saħħa tal-bniedem, b'mod partikolari dik taż-żgħażagħ, fuq id-dritt tal-operaturi ekonomiċi li jeżerċitaw attività intraprenditorjali.

21. Skont din il-qorti, waqt l-eżami tal-proporzjonalità tas-sanzjonijiet inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għandha tittieħed inkunsiderazzjoni l-prevalenza li d-Direttiva 2014/40 tagħti lill-protezzjoni tas-saħħa taż-żgħażagħ. Din il-prevalenza tikkonkretizza u tiddelimita l-prinċipju ta' proporzjonalità.

22. Hija tqis ukoll li, fil-kuntest tal-ibbilanċjar bejn, minn naħa, l-interess tal-protezzjoni tas-saħħa taż-żgħażagħ, u min-naħa l-oħra, id-dritt tal-operaturi ekonomiċi li jeżerċitaw attività kummerċjali li tikkonsisti fil-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk, l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 iħalli lill-Istati Membri s-setgħa li jiddeterminaw is-sistemi ta' sanzjonijiet intiżi sabiex jipprojbixxu l-konsum ta' tabakk mill-minuri. Din id-dispożizzjoni teħtieġ biss li dawn is-sanzjonijiet ikunu effettivi, proporzjonati u dissważivi. Barra minn hekk, minkejja li l-imsemmija dispożizzjoni tipprovdi li s-sanzjonijiet finanzjarji imposti jistgħu jkunu ta' natura li jinnewtralizzaw il-vantaġġ finanzjarju miksub minħabba l-ksur, xorta jibqa' l-fatt li l-leġiżlatur tal-Unjoni ma eskludiex il-possibbiltà li jiġu imposti sanzjonijiet amministrattivi minbarra dawk pekunjarji. Għalhekk, għandu jiġi kkunsidrat li l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 jistabbilixxi, b'mod mhux eżawrjenti, il-possibbiltà li permezz ta' sanzjonijiet pekunjarji jiġi nnewtralizzat il-vantaġġ ekonomiku miksub mill-bejgħ ta' prodotti ta' tabakk.

23. F'dan il-kuntest, il-qorti tar-rinviju tqis li, billi pprovda s-sospensjoni ta' liċenzji tal-operat li jippermettu lill-operaturi ekonomiċi jbigħu prodotti tat-tabakk, il-leġiżlatur Taljan, b'konformità mar-rekwiżiti tad-Direttiva 2014/40, ta preċedenza lill-protezzjoni tas-saħħa tal-bniedem fuq id-dritt tal-operaturi ekonomiċi li jbigħu prodotti tat-tabakk. Hija tenfasizza li, billi jittieħdu inkunsiderazzjoni s-supremazija tal-protezzjoni tas-saħħa taż-żgħażagħ u tan-neċessità li s-sanzjonijiet ikunu dissważivi sabiex din il-protezzjoni tkun effettiva, it-telf finanzjarju tal-imprendituri huwa ġġustifikat u raġonevoli, u s-sanzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali hija dissważiva u effettiva.

24. Għal dak li jirrigwarda ż-żmien li matulu liċenzja tal-operat tista' tiġi sospiża, il-qorti tar-rinviju tindika li, f'ċerti ċirkustanzi, skont id-dritt Taljan, it-tul massimu ta' din is-sospensjoni jista' jiġi estiż għal sitt xhur.

25. Huwa f'dan il-kuntest li permezz ta' deċiżjoni tal-5 ta' Awwissu 2020, li waslet lill-Qorti tal-Ġustizzja fit-23 ta' Settembru 2020, il-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat) iddeċieda li jissospendi l-proċedura u jagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domanda preliminari li ġejja:

"L-Artikolu 25(2) tad-[Digriet Irjali Nru 2316/1934, tal-24 ta' Diċembru 1934], kif issostitwit [mid-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata] – sa fejn jipprovdi li '[k]ull persuna li tbiegħ jew tipprovdi prodotti tat-tabakk, sigaretti elettroniċi jew konteniturі ta' rikarika li fihom in-nikotina, jew inkella prodotti tat-tabakk ġodda, lil minuri ta' inqas minn tmintax-il sena huwa suġġett għal multa amministrattiva minn EUR 500 sa EUR 3 000 u għal sospensjoni tal-liċenzja tal-operat tiegħu għal perijodu ta' ħmistax-il ġurnata' – jikser il-prinċipji ta' proporzjonalità u ta' prekawzjoni tal-Unjoni msemmija fl-Artikolu 5 TUE, fl-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40/UE u fil-premessi 21 u 60 tal-istess direttiva, sa fejn dan jagħti preċedenza lill-prinċipju ta' prekawzjoni mingħajr ma jirregolah permezz tal-prinċipju ta' proporzjonalità sal-punt li jissagrifika l-interessi tal-kummerċjanti b'mod sproporzjonat favur il-protezzjoni tas-saħħa u, b'dan il-mod, ma jassi-

gurax l-ibbilanċjar tajjeb li għandu jinstab bejn id-drittijiet fundamentali differenti, billi jimponi, barra minn hekk, sanzjoni li ma ssegwix b'mod effettiv l-għan li titnaqqas il-prevalenza tat-tipjip tat-tabakk fost iż-żgħażagħ kuntrarjament għal dak li tipprovdi l-premessa 8 [ta' din id-direttiva]?"

26. Ġew ippreżentati osservazzjonijiet mir-rikorrent fil-kawża prinċipali, mill-Gvern Taljan u dak Ungeriż, kif ukoll mill-Kummissjoni Ewropea. Ma nżammitx seduta.

IV. Analiżi

27. Permezz tal-unika domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, jekk il-prinċipju ta' proporzjonalità previst fl-Artikolu 5 TUE u kkonkretizzat fl-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40, kif ukoll il-prinċipju ta' prekawzjoni, jipprekludux dispożizzjoni nazzjonali li, f'każ ta' ksur għall-ewwel darba tal-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, tipprovdi, minbarra l-impożizzjoni ta' multa amministrattiva, is-sospensjoni għal perijodu ta' ħmistax-il ġurnata tal-liċenzja tal-operat li tawtorizza lill-operatur ekonomiku li jkun kiser din il-projbizzjoni jbigħ dawn il-prodotti.

28. Sabiex tingħata risposta għal din id-domanda, għandu, preliminarjament, jiġi vverifikat jekk iż-żewġ prinċipji li għalihom tirreferi l-qorti tar-rinviju japplikawx għas-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Fil-fatt, kif jirriżulta mill-osservazzjonijiet bil-miktub tal-partijiet, l-applikabbiltà ta' dawn il-prinċipji għas-sitwazzjoni inkwistjoni f'dan il-każ ma hijiex evidenti.

A. Fuq l-applikabbiltà tal-prinċipji ta' proporzjonalità u ta' prekawzjoni

1. Il-prinċipju ta' proporzjonalità

29. Filwaqt li titlob lill-Qorti tal-Ġustizzja kjarifiki dwar il-prinċipju ta' proporzjonalità, il-qorti tar-rinviju tindika li dan il-prinċipju huwa previst fl-Artikolu 5 TUE u fl-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40.

30. Għaldaqstant, għandu jiġi eżaminat, fl-ewwel lok, jekk l-Artikolu 5 TUE u l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40, bħala dispożizzjoni li tikkonkretizza l-prinċipju ta' proporzjonalità, japplikawx għal sitwazzjoni bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Jekk dan ma huwiex il-każ, għandu, fit-tieni lok, jiġi vverifikat jekk id-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata timplimentax id-dritt tal-Unjoni. Fil-fatt, il-prinċipju ta' proporzjonalità huwa prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni li għandu jiġi osservat minn leġiżlazzjoni nazzjonali li taqa' fil-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt tal-Unjoni jew li timplimenta lil dan tal-aħħar[7]; barra minn hekk, il-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea (iktar 'il quddiem il-"Karta"), li ssemmi wkoll dan il-prinċipju, tapplika biss fil-kuntest tal-implimentazzjoni tad-dritt tal-Unjoni.

a) Fuq l-applikabbiltà tal-Artikolu 5 TUE

31. Il-prinċipju ta' proporzjonalità huwa previst fl-Artikolu 5(4) TUE. Skont l-ewwel subparagrafu ta' din id-dispożizzjoni, skont il-prinċipju ta' proporzjonalità, il-kontenut u l-forma tal-azzjoni tal-Unjoni ma għandhomx jeċċedu dak li huwa meħtieġ sabiex jintlaħqu l-għanijiet tat-Trattati. It-tieni subparagrafu tal-imsemmija dispożizzjoni jirrigwarda l-istituzzjonijiet tal-Unjoni u

[7] Sentenza tal-4 ta' Ottubru 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 40).

jimponi fuqhom li jikkonformaw mal-prinċipju ta' proporzjonalità meta dawn jaġixxu fl-eżerċizzju ta' kompetenza. Għalhekk, l-Artikolu 5(4) TUE jirrigwarda l-azzjoni tal-istituzzjonijiet tal-Unjoni.

32. F'dan il-każ, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali jikkontesta dispożizzjoni nazzjonali li tinsab f'digriet irjali adottat mil-leġiżlatur Taljan li tiddetermina s-sanzjonijiet imposti mill-aġenzija nazzjonali doganali. Għalhekk, is-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali ma tirrigwardax l-azzjoni tal-istituzzjonijiet tal-Unjoni u, għaldaqstant, l-Artikolu 5(4) TUE ma japplikax f'dan il-każ [8].

33. Għalhekk ma hemmx lok li tingħata risposta għad-domanda preliminari sa fejn din tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikolu 5(4) TUE.

b) Fuq l-applikabbiltà tal-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40

1) Espożizzjoni tal-problema

34. L-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 jipprovdi li l-Istati Membri għandhom jiddeterminaw is-sistema ta' sanzjonijiet applikabbli għall-ksur ta' dispożizzjonijiet nazzjonali adottati b'applikazzjoni ta' din id-direttiva.

35. Madankollu, id-Direttiva 2014/40 ma timponix fuq l-Istati Membri l-obbligu li jadottaw miżuri sabiex jipprekludu l-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri ta' inqas minn 18-il sena. Din id-direttiva ma tipprovdi ebda obbligu ġenerali għall-bejjiegħa ta' prodotti tat-tabakk li jiżguraw li x-xerrejja laħqu l-età stabbilita mil-leġiżlazzjoni nazzjonali għax-xiri ta' dawn il-prodotti.

36. L-assenza ta' tali obbligu fid-Direttiva 2014/40 hija minħabba l-estensjoni tal-armonizzazzjoni mwettqa minn din id-direttiva. Kif indikat il-Qorti tal-Ġustizzja, mill-istruttura ġenerali tal-imsemmija direttiva jirriżulta li din ma twettaqx armonizzazzjoni eżawrjenti, b'mod partikolari fil-qasam tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk u ta' prodotti relatati [9]. Il-premessa 48 tal-istess direttiva tispeċifika li din ma tarmonizzax ir-regoli dwar arranġamenti ta' bejgħ domestiku jew reklamar domestiku, u lanqas ma tintroduċi limitu ta' età għas-sigaretti elettroniċi jew għall-kontenituri ta' rikarika. Din il-premessa tindika wkoll li l-Istati Membri huma liberi biex jirregolaw tali kwistjonijiet fil-limitu tal-ġurisdizzjoni tagħhom u huma mħeġġa jagħmlu dan

37. Minkejja li l-obbligu li jiġu adottati miżuri għall-preklużjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri ma huwiex stabbilit fid-Direttiva 2014/40, madankollu l-Istati Membri għandhom tali obbligu. Fil-fatt, dan l-obbligu jinsab fil-FCTC, ftehim imħallat konkluż, iffirmat u rratifikat mill-Istati Membri kollha, u approvat mill-Unjoni stess [10]. L-Artikolu 16(1) tal-FCTC jimponi fuq il-partijiet kollha għal din il-konvenzjoni qafas li jadottaw u japplikaw miżuri sabiex jipprojbixxu l-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-persuni li ma laħqux l-età prevista fid-dritt intern jew stabbilita mil-leġiżlazzjoni nazzjonali, jew l-età ta' 18-il sena.

[8] Ara f'dan is-sens, is-sentenza tal-25 ta' Lulju 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, punti 33 u 35) u d-digriet tat-13 ta' Frar 2020, MAK TURS (C-376/19, mhux ippubblikat, EU:C:2020:99, punti 18 u 19).

[9] Sentenza tal-4 ta' Mejju 2016, Philips Morris Brands *et* (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 77).

[10] Ara l-ewwel sentenza tal-premessa 7 tad-Direttiva 2014/40. Dwar il-klassifikazzjoni tal-FCTC bħala ftehim imħallat ara wkoll, Klamert, M., "Public Health Policy", f'Koffman, H.C.H., Rowe, G.C., u Türk, A.H. (edituri), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 422.

38. Sabiex l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 japplika għas-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għandu għalhekk jiġi kkunsidrat li, meta projbizzjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, imposta mill-Artikolu 16(1) tal-FCTC, hija stabbilita minn Stat Membru tal-Unjoni, din il-projbizzjoni tirriżulta minn dispożizzjoni nazzjonali adottata "skont din id-Direttiva".

2) Pożizzjonijiet tal-partijiet

39. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali, il-Gvern Taljan u l-Kummissjoni huma tal-fehma li l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 japplika għas-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali.

40. Skont ir-rikorrent fil-kawża prinċipali, id-dritt tal-Unjoni jimponi biss fuq l-Istati Membri l-obbligu li jistabbilixxu limiti tal-età għal dak li jirrigwarda l-konsum tat-tabakk u li jaraw li dawn jiġu osservati. Insostenn ta' din id-dikjarazzjoni, huwa jinvoka, b'mod partikolari, l-Artikolu 1 u l-premessa 21 tad-Direttiva 2014/40.

41. Mill-banda l-oħra, il-Gvern Taljan isostni, billi jirreferi għall-premessa 48 tad-Direttiva 2014/40, li din ma tirregolax il-bejgħ tat-tabakk lill-minuri. Madankollu, skont dan il-gvern, il-portata tal-armonizzazzjoni mwettqa minn din id-direttiva donnha ma tostakolax li dispożizzjoni nazzjonali li tistabbilixxi sanzjoni applikabbli tiġi eżaminata fid-dawl tal-Artikolu 23(3) tal-imsemmija direttiva. Fil-fatt, l-imsemmi gvern jinvoka din l-aħħar dispożizzjoni, kif ukoll l-Artikolu 5 TUE, fil-proposta tiegħu ta' risposta għad-domanda preliminari.

42. Min-naħa tagħha, il-Kummissjoni tindika mingħajr ambigwità li l-assenza ta' miżuri ta' armonizzazzjoni dwar il-projbizzjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri fid-Direttiva 2014/40 ma tipprekludix li jiġi vverifikat jekk l-Artikolu 23(3) tagħha huwiex osservat sewwa, u dan mhux biss għal dak li jirrigwarda l-miżuri intiżi sabiex jissanzjonaw il-ksur ta' obbligi speċifiċi previsti minn din id-direttiva, iżda għall-miżuri l-oħra kollha adottati mill-Istati Membri bil-għan li jilħqu l-għanijiet tal-imsemmija direttiva u li jimplimentaw id-dritt tal-Unjoni. F'dan ir-rigward, il-Kummissjoni tenfasizza li d-Direttiva 2014/40 tirreferi direttament għall-FCTC[11], li fl-Artikolu 16 tagħha timponi, li jiġu adottati miżuri effettivi għall-projbizzjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri. Għalhekk, teżisti konnessjoni funzjonali bejn l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40, li jiddefinixxi l-prinċipji li għandhom josservaw is-sanzjonijiet adottati mill-Istati Membri għall-implimentazzjoni tal-għanijiet ta' din id-direttiva, u s-sanzjonijiet previsti mil-leġiżlazzjoni nazzjonali inkwistjoni f'każ ta' nuqqas ta' osservanza tal-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri.

3) Evalwazzjoni

43. Ċertament huwa minnu li d-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata, li tistabbilixxi s-sanzjoni applikabbli għall-ksur ta' dispożizzjoni nazzjonali oħra li tipprojbixxi l-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lil minuri, tinsab f'test leġiżlattiv Taljan li t-titolu tiegħu jindika li dan jirrigwarda t-traspożizzjoni tad-Direttiva 2014/40. F'dan ir-rigward, għandu jiġi rrilevat ukoll, li l-Artikolu 29(2) ta' din id-direttiva jeħtieġ li, meta l-Istati Membri jadottaw id-dispożizzjonijiet ta' traspożizzjoni, dawn jinkludu riferiment għall-imsemmija direttiva. *A priori*, dan jagħti x'jifhem li

[11] Ara l-premessa 7 tad-Direttiva 2014/40.

l-projbizzjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lil minuri tirriżulta minn dispożizzjoni nazzjonali adottata b'applikazzjoni tad-Direttiva 2014/40, b'tali mod li l-Artikolu 23(3) ta' din id-direttiva għandu japplika wkoll fir-rigward ta' din is-sanzjoni.

44. Madankollu, għandu jiġi rrilevat, fl-ewwel lok, li l-Artikolu 29 tad-Direttiva 2014/40 jagħmel distinzjoni bejn id-dispożizzjonijiet nazzjonali mdaħħla fis-seħħ minn Stat Membru sabiex jikkonforma ma' din id-direttiva [12] u dawk adottati fil-qasam irregolat mill-imsemmija direttiva [13]. L-armonizzazzjoni mwettqa mid-Direttiva 2014/40 ma tkoprix l-aspetti kollha li jaqgħu fil-qasam irregolat minnha.

45. Dejjem f'dan il-kuntest, fit-tieni lok, l-armonizzazzjoni mwettqa mid-Direttiva 2014/40 ma tinkludix l-obbligu li jiġu adottati miżuri għall-preklużjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri.

46. Ċertament, il-premessa 20 tar-Rakkomandazzjoni 2003/54 tindika li huwa importanti li tiġi żgurata koerenza tal-miżuri inklużi f'din ir-rakkomandazzjoni mal-komponenti tal-FCTC futura. Bi qbil ma' din l-indikazzjoni, l-Artikolu 1 tar-Rakkomandazzjoni 2003/54 kien isejjaħ għall-adozzjoni mill-Istati Membri ta' miżuri sabiex jipprekludu l-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lit-tfal u l-adolexxenti.

47. Sussegwentement, il-premessa 7 tad-Direttiva 2014/40 tissuġġerixxi li hija tirriżulta minn azzjoni leġiżlattiva li permezz tagħha l-FCTC ġiet implimentata fil-livell tal-Unjoni.

48. Barra minn hekk, il-premessa 21 tad-Direttiva 2014/40 tgħolli r-Rakkomandazzjoni 2003/54 għall-istess livell tal-għan ta' din id-direttiva, jiġifieri l-iffaċilitar tal-funzjonament tajjeb tas-suq intern tal-prodotti tat-tabakk u tal-prodotti relatati fuq bażi ta' livell għoli tal-protezzjoni tas-saħħa, b'mod partikolari fost iż-żgħażagħ. Barra minn hekk, hija tistabbilixxi li l-Istati Membri għandhom jiġu mħeġġa jipprekludu l-bejgħ ta' dawn il-prodotti lit-tfal u lill-adolexxenti, permezz tal-adozzjoni ta' miżuri xierqa li jistabbilixxu u jinfurzaw limiti ta' età.

49. Fl-istess ordni ta' ideat, il-premessa 48 tad-Direttiva 2014/40 tikkonferma li din ma tarmonizzax ir-regoli dwar l-arranġamenti ta' bejgħ u ta' reklamar fis-swieq nazzjonali, u lanqas ma tintroduċi limitu ta' età għas-sigaretti elettroniċi jew għall-kontenituri ta' rikarika. Din il-premessa tindika wkoll li l-Istati Membri huma liberi li jirregolaw tali kwistjonijiet fil-limitu tal-ġurisdizzjoni tagħhom u huma mħeġġa jagħmlu dan. B'hekk, imkien ma tindika li l-marġni ta' manuvra li għandhom l-Istati Membri huwa limitat mid-Direttiva 2014/40.

50. Fl-aħħar nett, skont l-istess linja, l-Artikolu 1 tad-Direttiva 2014/40 jiċċara li l-għan tagħha huwa l-approssimazzjoni tad-dispożizzjonijiet tal-Istati Membri, sabiex jiġi ffaċilitat il-funzjonament tajjeb tas-suq intern tal-prodotti tat-tabakk u prodotti relatati, billi jittieħed bħala bażi l-livell għoli ta' protezzjoni tas-saħħa tal-bniedem, speċjalment għaż-żgħażagħ, u li jiġu osservati l-obbligi tal-Unjoni li jirriżultaw mill-FCTC.

51. Madankollu, l-inkoraġġiment mogħti lill-Istati Membri fil-premessi 21 u 48 tad-Direttiva 2014/40, ma ġiex rifless fid-direttiva permezz ta' dispożizzjoni li timponi obbligu, bħal dak li jinsab fl-Artikolu 16(1) tal-FCTC [14]. Għalhekk, l-obbligu ġenerali li jiġu adottati miżuri

[12] Ara l-Artikolu 29(1) u (2) tad-Direttiva 2014/40.

[13] Ara l-Artikolu 29(3) tad-Direttiva 2014/40, li jipprovdi li l-Istati Membri għandhom jikkomunikaw lill-Kummissjoni t-test tad-dispożizzjonijiet prinċipali ta' dritt nazzjonali li jaddottaw fil-qasam irregolat minn din id-direttiva.

[14] Ara l-punt 35 ta' dawn il-konklużjonijiet.

sabiex jipprekludu l-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, huwa nieqes. Mill-qari tal-oqsma koperti mill-armonizzazzjoni mwettqa mid-Direttiva 2014/40, huwa stabbilit li l-uniku qasam li joqrob għal dak previst fl-Artikolu 16(1) tal-FCTC huwa dak previst fl-Artikolu 1(d) u fl-Artikolu 18 ta' din id-direttiva, u jirrigwarda l-bejgħ transkonfinali mill-bogħod ta' prodotti tat-tabakk. Skont l-Artikolu 18(4) tal-imsemmija direttiva, l-istabbilimenti tal-bejgħ bl-imnut involuti f'bejgħ transkonfinali mill-bogħod għandhom joperaw sistema ta' verifika tal-età, li tivverifika fil-mument tal-bejgħ, li l-konsumatur li qiegħed jixtri jissodisfa r-rekwiżit tal-età minima prevista fil-liġi nazzjonali tal-Istat Membru tad-destinazzjoni.

52. Barra minn hekk, minkejja li l-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/40 jirregola qasam li huwa qrib dak previst fl-Artikolu 16 tal-FCTC, ir-*ratio legis* tiegħu jidher li huwa differenti. Sa ċertu punt, din id-differenza tista' tispjega l-portata tal-armonizzazzjoni mwettqa mil-leġiżlatur tal-Unjoni permezz ta' din id-direttiva li ma tirrigwardax il-qasam immirat mill-FCTC. Fil-fatt, għal dak li jirrigwarda l-bejgħ transkonfinali mill-bogħod ta' prodotti tat-tabakk, previst fl-Artikolu 18 tad-Direttiva 2014/40, il-Kummissjoni sostniet, waqt ix-xogħol preparatorju, li kien kważi impossibbli li Stat Membru jirregola l-bejgħ ta' tabakk online, b'mod partikolari għal dak li jirrigwarda l-età minima meħtieġa għax-xiri ta' prodotti tat-tabakk, jekk dawn it-tranżazzjonijiet ma humiex irregolati fi Stati Membri oħra [15]. Min-naħa l-oħra, skont id-dottrina, il-miżuri previsti fl-Artikolu 16 tal-FCTC huma essenzjalment nazzjonali u ma jiġġustifikawx b'mod ċar l-eżistenza ta' trattat internazzjonali [16]. Wieħed jista' jargumenta li, *a fortiori*, dawn il-miżuri lanqas jiġġustifikaw intervent tal-leġiżlatur tal-Unjoni.

53. Fit-tielet lok, minkejja li d-Direttiva 2014/40 ma tinkludix dispożizzjoni li tirriproduċi l-kontenut tal-Artikolu 16(1) tal-FCTC, din il-konvenzjoni qafas tinkludi mill-banda l-oħra, dispożizzjoni analoga għal dik tal-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40, jiġifieri l-Artikolu 16(6) tagħha. Din l-aħħar dispożizzjoni hija iktar konċiża minn dik tad-Direttiva 2014/40. Minnha jirriżulta li s-sanzjonijiet previsti sabiex jiżguraw l-osservanza tal-obbligu tal-projbizzjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lit-tfal u lill-adolexxenti għandhom ikunu "effettivi".

54. L-Istati Membri aderixxew għall-FCTC ferm qabel id-data ta' traspożizzjoni tad-Direttiva 2014/40. Qabel din id-data, is-sanzjonijiet applikabbli għall-ksur ta' dispożizzjoni nazzjonali li tirregola l-projbizzjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri kellhom jiġu stabbiliti fir-rigward tal-Artikolu 16(6) ta' din il-konvenzjoni qafas. Dan għadu l-każ illum wara t-traspożizzjoni tad-Direttiva 2014/40.

55. Fir-raba' lok, peress li d-dispożizzjonijiet tal-FCTC huma vinkolanti mhux biss għall-Istati Membri iżda wkoll għall-Unjoni, din il-konvenzjoni qafas tikkostitwixxi għalhekk ftehim imħallat: dawn id-dispożizzjonijiet jifformaw parti integrali mid-dritt tal-Unjoni. F'dan il-każ, huwa evidenti, li dawn huma dispożizzjonijiet li jirrigwardaw l-aspetti li għandhom effett fuq il-funzjonament tas-suq intern u li jaqgħu għalhekk fil-kompetenza tal-Unjoni. Għalhekk, il-fatt ta' konformità mad-dispożizzjonijiet tal-FCTC u l-introduzzjoni ta' miżuri sabiex jiġi prekluż il-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri ta' inqas minn 18-il sena, jirriżulta minn obbligu internazzjonali integrat fl-ordinament ġuridiku tal-Unjoni. Għalhekk, l-implimentazzjoni

[15] Proposta ta' Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-approssimazzjoni ta' dispożizzjonijiet leġiżlattivi, regolamentari u amministrattivi tal-Istati Membri rigward il-manifattura, il-preżentazzjoni u l-bejgħ tat-tabakk u tal-prodotti tiegħu [COM(2012) 788 final].

[16] Burci, G. L., *La convention-cadre de l'O.M.S. pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, p. 4. Dan l-awtur jirrileva żewġ raġunijiet li jistgħu jispjegaw l-interess fi trattat internazzjonali, jiġifieri l-fatt li jibdel miżuri f'obbligi internazzjonali ppermetta, l-ewwel nett, il-protezzjoni tal-Istati Membri mill-pressjonijiet eżerċitati mill-industrija tat-tabakk, u t-tieni nett, it-tisħiħ tas-setgħa tal-Ministri tas-Saħħa billi ppermettilhom jinvokaw dawn l-obbligi.

tal-FCTC tista' tiġi kkunsidrata bħala l-implimentazzjoni tad-dritt tal-Unjoni, mingħajr ma timplika neċessarjament il-ħtieġa li jiġu adottati dispożizzjonijiet intiżi għall-applikazzjoni tad-Direttiva 2014/40.

56. Din il-kunsiderazzjoni ma hijiex ikkontestata mill-argument tal-Kummissjoni li l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 japplika għas-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għar-raġuni li teżisti konnessjoni funzjonali bejn din id-dispożizzjoni u s-sanzjonijiet previsti mid-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata.

57. L-argument tal-Kummissjoni jidher li huwa bbażat, essenzjalment, fuq allegat paralleliżmu bejn l-għanijiet previsti mid-Direttiva 2014/40 u dawk previsti mid-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata, ispirat mis-sentenza Siragusa [17], li għaliha tirreferi l-Kummissjoni. Skont din is-sentenza, sabiex jiġi ddeterminat jekk leġiżlazzjoni nazzjonali taqax taħt l-implimentazzjoni tad-dritt tal-Unjoni fis-sens tal-Artikolu 51 tal-Karta, għandu jiġi vverifikat, fost elementi oħra, jekk hija għandhiex bħala għan l-implimentazzjoni ta' dispożizzjoni tad-dritt tal-Unjoni, in-natura ta' din il-leġiżlazzjoni u jekk hija ssegwix għanijiet differenti minn dawk koperti mid-dritt tal-Unjoni. Issa, fid-dawl ta' dawn l-elementi, għandu jiġi osservat li pjuttost id-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata għandha l-għan li timplimenta l-Artikolu 16 tal-FCTC li, bħala dispożizzjoni ta' ftehim konkluż mill-Unjoni, tifforma parti integrali mill-ordinament ġuridiku tagħha.

c) Fuq l-applikabbiltà tal-prinċipju ta' proporzjonalità bħala prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni

58. Minkejja li l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 ma japplikax għas-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali, il-prinċipju ta' proporzjonalità japplika għal din is-sitwazzjoni, bħala prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni.

59. Fil-fatt, minn naħa, il-prinċipju ta' proporzjonalità, li jimponi fuq l-Istati Membri l-adozzjoni ta' miżuri xierqa sabiex jilħqu l-għanijiet imfittxija u li ma jmorrux lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jilħquhom, għandu jiġi osservat minn leġiżlazzjoni nazzjonali li taqa' fil-kamp ta' applikazzjoni tad-dritt tal-Unjoni jew li timplimenta lil dan tal-aħħar [18]. Il-ftehimiet internazzjonali konklużi mill-Unjoni, li d-dispożizzjonijiet tagħhom jifformaw parti integrali mill-ordinament ġuridiku tagħha, ma humiex bħala prinċipju "impenetrabbli" għad-dritt primarju, inkluż għall-prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni [19]. Għaldaqstant, fl-estensjoni ta' din il-loġika u sa fejn il-FCTC tifforma parti integrali mid-dritt tal-Unjoni, l-implimentazzjoni tagħha għandha għalhekk tosserva l-prinċipju ta' proporzjonalità.

60. Min-naħa l-oħra, skont l-Artikolu 52(1) tal-Karta, fl-osservanza tal-prinċipju ta' proporzjonalità, kull limitazzjoni għall-eżerċizzju tad-drittijiet u libertajiet rikonoxxuti mill-Karta tista' sseħħ biss jekk tkun neċessarja u tirrispondi effettivament għal għanijiet ta' interess ġenerali rrikonoxxuti mill-Unjoni jew, f'każ ta' bżonn, ta' protezzjoni tad-drittijiet u libertajiet ta' oħrajn. Għal dak li jirrigwarda l-proporzjonalità tagħhom, l-istess japplika, essenzjalment, għal-limitazzjonijiet għall-eżerċizzju tad-drittijiet mogħtija mill-Karta li huma s-suġġett ta'

[17] Sentenza tas-6 ta' Marzu 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, punt 25).

[18] Sentenza tal-4 ta' Ottubru 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 40).

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

dispożizzjonijiet fit-Trattati (Artikolu 52(2) tal-Karta)[20]. Fi kwalunkwe każ, il-fatt li limitazzjoni għall-eżerċizzju ta' tali drittijiet u libertajiet toriġina minn obbligu internazzjonali li jifforma parti integrali mid-dritt tal-Unjoni ma jistax jimplika li din il-limitazzjoni tista' ma tosservax il-prinċipju ta' proporzjonalità.

2. Il-prinċipju ta' prekawzjoni

61. Il-Kummissjoni tikkunsidra li l-prinċipju ta' prekawzjoni ma huwiex applikabbli f'dan il-każ, peress li ma teżisti ebda inċertezza għal dak li jirrigwarda r-riskji għas-saħħa tal-bniedem marbuta mal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri.

62. Dawn dan il-punt, jiena naqbel mal-Kummissjoni.

63. Fil-fatt, il-prinċipju ta' prekawzjoni jiġġustifika l-adozzjoni ta' miżuri restrittivi meta jirriżulta impossibbli li tiġi ddeterminata b'ċertezza l-eżistenza jew il-portata tar-riskju allegat minħabba n-natura insuffiċjenti, mhux konklużiva jew mhux preċiża tar-riżultati tal-istudji magħmula[21]. Mill-banda l-oħra, dan il-prinċipju ma japplikax f'sitwazzjoni fejn ma hemm ebda element ta' inċertezza fir-rigward tal-eżistenza jew l-importanza ta' riskju[22].

64. Kif jirriżulta mill-preambolu tal-FCTC, il-partijiet għal din il-konvenzjoni rrikonoxxew li data xjentifika kienet stabbilixxiet b'mod konvinċenti li l-konsum ta' tabakk u l-espożizzjoni għad-duħħan tat-tabakk huma kawża ta' mewt, ta' mard u ta' inkapaċità. F'din l-ordni ta' ideat, minkejja li l-inkoraġġiment magħmul fil-premessi 21 u 48 tad-Direttiva 2014/40 ma huwiex rifless f'dispożizzjoni li tirriproduċi l-kontenut tal-Artikolu 16(1) tal-FCTC, dan l-inkoraġġiment jindika li l-leġiżlatur tal-Unjoni rrikonoxxa r-rilevanza ta' din id-data. Xejn ma jissuġġerixxi li l-istudji li wasslu għall-adozzjoni tal-FCTC u tad-Direttiva 2014/40 kellhom karatteristiċi li jiġġustifikaw l-applikazzjoni tal-prinċipju ta' prekawzjoni.

65. Għaldaqstant, ma hemmx lok li tingħata risposta dwar dan l-aspett tad-domanda preliminari sa fejn din tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-prinċipju ta' prekawzjoni u sa fejn dan il-prinċipju ma japplikax għas-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Għaldaqstant, il-qorti tar-rinviju għandha tingħata indikazzjonijiet li jippermettulha tevalwa l-konformità tad-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata fid-dawl tal-prinċipju ta' proporzjonalità biss bħala prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni.

B. Fuq il-mertu

66. Ir-rikorrent fil-kawża prinċipali jallega, qabelxejn, li permezz tad-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata, il-leġiżlatur Taljan bidel il-bilanċ li għandu jinstab bejn id-drittijiet fundamentali differenti ggarantiti mid-dritt tal-Unjoni.

[20] Il-prinċipju ta' proporzjonalità għandu sorsi differenti fid-dritt tal-Unjoni u jinsab f'espressjonijiet differenti bħala prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni. Dan il-prinċipju jiggarantixxi b'mod partikolari, l-eżerċizzju mingħajr xkiel tal-libertajiet fundamentali tas-suq intern u huwa previst fl-Artikolu 49(3), kif ukoll fl-Artikolu 52(1) tal-Karta. F'dan il-każ, ma huwiex neċessarju li ssir distinzjoni bejn dawn is-sorsi jew dawn l-espressjonijiet.

[21] Ara b'mod partikolari, is-sentenza tad-29 ta' April 2010, Solgar Vitamin's France *et* (C-446/08, EU:C:2010:233, punt 70).

[22] Ara f'dan is-sens, il-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punt 69).

67. Sussegwentement, fil-fehma tiegħu, din id-dispożizzjoni ma tippermettix li jintlaħaq b'mod effettiv l-għan tat-tnaqqis tal-prevalenza tat-tipjip fost iż-żgħażagħ, peress li l-effett tagħha ma huwiex it-tnaqqis tat-tipjip fost iż-żgħażagħ iżda li timmina l-operat ta' dak li jwettaq il-ksur.

68. Fl-aħħar nett, is-sistema ta' sanzjonijiet prevista mid-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata ma tosservax il-prinċipju ta' proporzjonalità minħabba s-severità eċċessiva tas-sanzjonijiet previsti. L-għan tat-tnaqqis tat-tipjip fost iż-żgħażagħ seta' jintlaħaq permezz ta' obbligi eħfef u inqas stretti, permezz ta' sistema ta' sanzjonijiet ibbażata fuq mekkaniżmi ta' progressività u ta' gradwazzjoni effettivi li ma jikkompromettux is-"sopravvivenza" ekonomika ta' dak li jwettaq il-ksur bħala operatur ekonomiku sa mill-ewwel ksur. Barra minn hekk, il-bejjiegħa mhux dejjem ikunu f'pożizzjoni li jivverifikaw b'ċertezza l-età tax-xerrej.

69. Fid-dawl tal-allegazzjonijiet tar-rikorrent fil-kawża prinċipali, li huma għalhekk il-bażi tad-domanda preliminari, u fid-dawl tal-fatt li l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 ma japplikax għas-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali, dawn l-allegazzjonijiet għandhom jinftiehmu fis-sens li d-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata għandha tiġi kkunsidrata bħala limitazzjoni għall-eżerċizzju tal-libertà ta' intrapriża, u eventwalment, tad-dritt għall-proprjetà wkoll, li permezz tagħha l-leġiżlatur Taljan ifittex li jwettaq l-għan leġittimu mfittex mill-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, jiġifieri l-protezzjoni tas-saħħa tal-bniedem sabiex tonqos, b'mod partikolari, il-prevalenza tat-tipjip fost iż-żgħażagħ. F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju tikkunsidra li l-allegazzjonijiet tar-rikorrenti fil-kawża prinċipali dwar in-nuqqas ta' konformità tad-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata ma humiex fondati. Madankollu, id-deċiżjonijiet tagħha ma jistgħux ikunu s-suġġett ta' rikorsi ġudizzjarji u għalhekk il-qorti tar-rinviju kellha tipproċedi b'rinviju għal deċiżjoni preliminari b'talba għall-interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni.

70. F'dawn iċ-ċirkustanzi, għandu jitfakkar li fl-assenza ta' armonizzazzjoni fil-livell tal-Unjoni fil-qasam tas-sanzjonijiet applikabbli, l-Istati Membri jibqgħu kompetenti sabiex jagħżlu s-sanzjonijiet li jidhrilhom xierqa.

71. Madankollu, sistema ta' sanzjonijiet applikabbli għall-ksur tal-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għandha, kif jirriżulta mill-kunsiderazzjonijiet magħmula fil-punti 53 u 58 ta' dawn il-konklużjonijiet, tosserva r-rekwiżit ta' effettività previst fl-Artikolu 16(6) tal-FCTC, kif ukoll il-prinċipju ta' proporzjonalità [23].

72. Barra minn hekk, minkejja li hija l-qorti tar-rinviju, l-unika waħda kompetenti sabiex tinterpreta u tapplika d-dritt nazzjonali, li għandha tevalwa jekk, f'dan il-każ, is-sospensjoni ta' liċenzja tal-operat ta' bar-tabakkerija, minbarra l-multa li kienet ġiet imposta, hijiex proporzjonata mat-twettiq tal-għan leġittimu mfittex mill-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, jiġifieri l-protezzjoni tas-saħħa tal-bniedem sabiex titnaqqas b'mod partikolari, il-prevalenza tat-tipjip fost iż-żgħażagħ, xorta jibqa' l-fatt li l-Qorti tal-Ġustizzja tista' tipprovdilha elementi ta' interpretazzjoni li jaqgħu taħt id-dritt tal-Unjoni li jippermettulha tiddetermina jekk dan huwiex il-każ.

[23] Min-naħa l-oħra, l-Artikolu 23(3) tad-Direttiva 2014/40 ma japplikax għas-sitwazzjoni inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Għalhekk, il-fatt li din id-dispożizzjoni tipprovdi li kwalunkwe sanzjoni amministrattiva finanzjarja ta' natura li tinnewtralizza l-vantaġġ finanzjarju magħmul mill-ksur tista' tiġi imposta wara ksur intenzjonali ma tinfluwenzax direttament ir-riżultat tal-eżami tal-konformità tad-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata mad-dritt tal-Unjoni.

73. F'dan il-kuntest, fl-ewwel lok, għal dak li jirrigwarda l-limitazzjonijiet li jirriżultaw mis-sistema ta' sanzjonijiet applikabbli għall-ksur tal-projbizzjoni tal-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, jidħlu inkwistjoni l-libertà ta' intrapriża u d-dritt għall-proprjetà, previsti fl-Artikoli 16 u 17 tal-Karta, rispettivament.

74. Il-libertà ta' intrapriża u d-dritt għall-proprjetà ma humiex assoluti. Kwalunkwe limitazzjoni għall-eżerċizzju tagħhom tista' ssir biss, fl-osservanza tal-prinċipju ta' proporzjonalità, jekk din tkun neċessarja u tirrispondi effettivament għal għanijiet ta' interess ġenerali rrikonoxxuti mill-Unjoni. L-għanijiet ta' protezzjoni tas-saħħa u t-tnaqqis tal-prevalenza tat-tipjip fost iż-żgħażagħ jikkostitwixxu mingħajr dubju, għanijiet ta' interess ġenerali.

75. F'dan il-kuntest, fis-sentenza Swedish Match [24], il-Qorti tal-Ġustizzja eżaminat l-effetti tal-projbizzjoni tal-kummerċjalizzazzjoni ta' prodotti tat-tabakk għall-użu orali li jiġbdu b'mod partikolari liż-żgħażagħ, prevista fl-Artikolu 8 tad-Direttiva 2001/37/KE [25], preċedenti għad-Direttiva 2014/40. Skont il-Qorti tal-Ġustizzja, l-ostakolu għal-libertà ta' eżerċizzju ta' attività ekonomika kkostitwit minn miżura ta' projbizzjoni ma jistax jiġi kkunsidrat, fid-dawl tal-għan imfittex ta' protezzjoni tas-saħħa, bħala li jippreġudika b'mod sproporzjonat id-dritt għall-eżerċizzju ta' din il-libertà jew tad-dritt għall-proprjetà. F'sentenza li tikkostitwixxi l-estensjoni ta' din is-saga ġurisprudenzjali [26], il-Qorti tal-Ġustizzja kkunsidrat, għal dak li jirrigwarda projbizzjoni analoga prevista mid-Direttiva 2014/40, li l-għan ta' protezzjoni tas-saħħa għandu importanza predominanti meta mqabbel mal-interessi ta' natura ekonomika, peress li l-importanza ta' dan l-għan tista' tiġġustifika konsegwenzi ekonomiċi negattivi, anki ta' daqs kunsiderevoli. *A fortiori*, is-sospensjoni temporanja ta' liċenzja tal-operat ta' bar-tabakkerija ma tistax tiġi kkunsidrata bħala preġudizzju sproprozjonat għad-dritt tal-eżerċizzju tal-libertà ta' intrapriża jew tad-dritt għall-proprjetà.

76. Fit-tieni lok, fir-rigward tal-punt dwar jekk is-sospensjoni ta' liċenzja tal-operat ta' bar-tabakkerija tistax tippermetti b'mod effettiv li jintlaħaq l-għan ta' tnaqqis tal-prevalenza tat-tipjip fost iż-żgħażagħ, għandu jiġi osservat li, kif jargumenta l-Gvern Taljan, sanzjoni finanzjarja imposta b'mod iżolat ma tikkostitwixxix miżura effettiva: meta jkunu jafu li jistgħu jiksbu t-tabakk fi stabbiliment partikolari, iż-żgħażagħ ser imorru hemm, li jwassal għal żieda kunsiderevoli fil-qligħ tad-detentur tal-istabbiliment, u l-Istat Membru għandu jkollu riżorsi sproporzjonati sabiex iwettaq kontrolli ta' kuljum.

77. Fit-tielet lok, għal dak li jirrigwarda l-allegazzjonijiet tar-rikorrent fil-kawża prinċipali li permezz tagħhom jikkritika d-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata għar-raġuni li ma hijiex ta' natura gradwali u progressiva, huwa minnu li l-prinċipju ta' proporzjonalità jeħtieġ li s-sanzjoni imposta tikkorrispondi għall-gravità tal-ksur [27].

78. Madankollu, ir-rekwiżit li s-severità ta' sanzjoni għandha tikkorrispondi għall-gravità tal-ksur ikkonċernat ma jistax neċessarjament iwassal għall-projbizzjoni ta' sistema ta' sanzjonijiet li, f'każ ta' ksur imwettaq għall-ewwel darba, hija nieqsa min-natura gradwali u progressiva. Fil-fatt, kull ksur tal-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, meħud b'mod iżolat, jippreżenta ġeneralment karatteristiċi simili, kemm għal dak li jirrigwarda n-numru ta' prodotti mibjugħa kif

[24] Sentenza tal-14 ta' Diċembru 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, punt 74).

[25] Direttiva 2001/37/KE tal-Parlament Ewropej u tal-Kunsill tal-5 ta' Ġunju 2001 dwar l-approssimazzjoni tal-liġijiet, regolamenti u dispożizzjonijiet amministrattivi ta' l-Istati Membri li jirrelataw mal-manifattura, preżentazzjoni u l-bejgħ ta' prodotti tat-tabakk (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti: Kapitolu 15, Vol. 6, p. 147).

[26] Sentenza tat-22 ta' Novembru 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punt 54).

[27] Sentenza tal-4 ta' Ottubru 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 45).

ukoll għall-persuni li dawn il-prodotti jitqiegħdu għad-dispożizzjoni tagħhom. F'dawn iċ-ċirkustanzi, l-applikazzjoni tas-sanzjoni uniformi u standardizzata li tikkostitwixxi s-sospensjoni tal-liċenzja tal-operat ta' bar-tabakkerija, f'każ ta' ksur għall-ewwel darba ta' din il-projbizzjoni, ma jidhirx li tmur kontra l-prinċipju ta' proporzjonalità.

79. Barra minn hekk, skont id-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata, għall-kuntrarju tal-ammont tal-multa, li jista' jvarja bejn EUR 500 u EUR 3 000, is-sospensjoni tal-liċenzja tal-operat li tippermetti lill-operatur ekonomiku kkonċernat ibigħ prodotti tat-tabakk hija dejjem, f'każ tal-ewwel ksur, ta' perijodu fiss ta' ħmistax-il ġurnata. Għalhekk, fil-kuntest tad-dispożizzjoni nazzjonali kkontestata, il-korrispondenza bejn is-severità tas-sanzjoni u dik tal-ksur ikkonċernat hija, tal-inqas sa ċertu punt, żgurata mill-multa li takkumpanja s-sospensjoni tal-liċenzja tal-operat ta' bar-tabakkerija.

80. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, għandu jiġi kkunsidrat li l-prinċipju ta' proprozjonalità għandu jiġi interpretat fis-sens li ma jipprekludix li, f'każ ta' ksur għall-ewwel darba tal-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, minbarra l-impożizzjoni ta' multa amministrattiva, l-operatur ekonomiku li jkun kiser din il-projbizzjoni jkun is-suġġett ta' sospensjoni tal-liċenzja tal-operat tiegħu għal perijodu ta' ħmistax-il ġurnata.

V. Konklużjoni

81. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja tagħti r-risposta li ġejja għad-domanda preliminari magħmula mill-Consiglio di Stato (il-Kunsill tal-Istat, l-Italja):

Il-prinċipju ta' proprozjonalità għandu jiġi interpretat fis-sens li ma jipprekludix li, f'każ ta' ksur għall-ewwel darba tal-projbizzjoni ta' bejgħ ta' prodotti tat-tabakk lill-minuri, minbarra l-impożizzjoni ta' multa amministrattiva, l-operatur ekonomiku li jkun kiser din il-projbizzjoni jkun is-suġġett ta' sospensjoni tal-liċenzja tal-operat tiegħu għal perijodu ta' ħmistax-il ġurnata.