Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 24ης Φεβρουαρίου 2022*

«Προδικαστική παραπομπή – Προσέγγιση των νομοθεσιών – Οδηγία 2014/40/ΕΚ – Άρθρο 23, παράγραφος 3 – Σύμβαση-πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον έλεγχο του καπνού – Απαγόρευση πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους – Σύστημα κυρώσεων – Αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις – Υποχρέωση των πωλητών προϊόντων καπνού να εξακριβώνουν την ηλικία του αγοραστή κατά την πώληση των συγκεκριμένων προϊόντων – Πρόστιμο – Εκμετάλλευση μπαρ-καπνοπωλείου – Αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως για χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών – Αρχή της αναλογικότητας – Αρχή της προφυλάξεως»

Στην υπόθεση C-452/20,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) με απόφαση της 5ης Αυγούστου 2020, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 23 Σεπτεμβρίου 2020, στο πλαίσιο της δίκης

PJ

κατά

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. Arabadjiev (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb και A. Kumin, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Szpunar

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– ο PJ, εκπροσωπούμενος από τον A. Celotto, avvocato,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

– η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από την A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

– η Ουγγρική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Fehér και G. Koós, καθώς και από την R. Kissné Berta,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους C. Hödlmayr και A. Spina,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Οκτωβρίου 2021,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των αρχών της αναλογικότητας και της προφυλάξεως, του άρθρου 5 ΣΕΕ, των αιτιολογικών σκέψεων 8, 21 και 60, καθώς και του άρθρου 1 και του άρθρου 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40/ΕΕ 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, και διορθωτικό ΕΕ 2015, L 150, σ. 24).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, του PJ και, αφετέρου, της Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Υπηρεσίας Τελωνείων και Μονοπωλίων – Διεύθυνση Μονοπωλίων Περιφέρειας Τοσκάνης, Ιταλία, στο εξής: τελωνειακή υπηρεσία) και του Ministero dell'economia e delle finanze (Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, Ιταλία), σχετικά με τη νομιμότητα αποφάσεως της τελωνειακής υπηρεσίας με την οποία επιβλήθηκε στον PJ χρηματική κύρωση και παρεπόμενη διοικητική κύρωση συνιστάμενη στη δεκαπενθήμερη αναστολή αδείας εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου.

Το νομικό πλαίσιο

Το διεθνές δίκαιο

3 Με την απόφαση 2004/513/ΕΚ του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 2004 (ΕΕ 2004, L 213, σ. 8, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 157, σ. 33), εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Σύμβαση-πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) για τον έλεγχο του Καπνού, η οποία υπογράφηκε στη Γενεύη στις 21 Μαΐου 2003 (στο εξής: ΣΠΕΚ). Κατά το προοίμιο της ΣΠΕΚ, τα συμβαλλόμενα μέρη στην εν λόγω Σύμβαση-πλαίσιο αναγνωρίζουν ότι «η επιστήμη έχει αποδείξει πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η κατανάλωση καπνού και η έκθεση στον καπνό προκαλούν θάνατο, ασθένειες και αναπηρία, και ότι υπάρχει χρονική υστέρηση της εκδήλωσης των νόσων που προκαλούνται από τον καπνό έναντι της έκθεσης σε καπνό και των άλλων χρήσεων προϊόντων καπνού».

4 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 πωλήσεών 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.

[…]

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[αγράφων] 1 έως 5 του παρόντος άρθρου.»

Το δίκαιο της Ένωσης

5 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] του Μαΐου του 2003, 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, της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (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 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)], 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.

[…]

(48) Επιπλέον, η παρούσα οδηγία δεν εναρμονίζει τους κανόνες για τους χώρους στους οποίους απαγορεύεται το κάπνισμα ή για τις εγχώριες διευθετήσεις σχετικά με τις πωλήσεις ή την εγχώρια διαφήμιση ή το τέντωμα της μάρκας [«brand stretching»], ούτε εισάγει όριο ηλικίας για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα ή τους περιέκτες επαναπλήρωσης. Σε κάθε περίπτωση, η παρουσίαση και η διαφήμιση των εν λόγω προϊόντων δεν θα πρέπει να οδηγεί στην προώθηση της κατανάλωσης καπνού ή να προκαλεί σύγχυση με τα προϊόντα καπνού. Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα και προτρέπονται να ρυθμίζουν τα θέματα αυτά στην εθνική τους δικαιοδοσία.

[…]

(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».

6 Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής ορίζει τα ακόλουθα:

«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].»

7 Το άρθρο 23, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας έχει ως 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.»

Το ιταλικό δίκαιο

8 Το άρθρο 25, δεύτερο εδάφιο, του regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed paristenza della maternità ed Infanzia (βασιλικού διατάγματος 2316 περί εγκρίσεως της κωδικοποιήσεως των διατάξεων περί προστασίας της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας), της 24ης Δεκεμβρίου 1934 (GURI αριθ. 47, της 25ης Φεβρουαρίου 1935, σ. 811), 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 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 στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2014/40/ΕΕ 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), της 12ης Ιανουαρίου 2016 (GURI αριθ. 13, της 18ης Ιανουαρίου 2016, σ. 102) (στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 6/2016), 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.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

9 Ο PJ κατέχει άδεια εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου βάσει της οποίας μπορεί να πωλεί προϊόντα καπνού, τα οποία στην Ιταλία τελούν υπό καθεστώς κρατικού μονοπωλίου.

10 Τον Φεβρουάριο του 2016 η τελωνειακή υπηρεσία διαπίστωσε, στο πλαίσιο ελέγχου που διενήργησε, ότι ο PJ είχε προβεί στην πώληση τσιγάρων σε ανήλικο.

11 Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 24, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 6/2016, η τελωνειακή υπηρεσία επέβαλε στον PJ διοικητικό πρόστιμο ύψους 1 000 ευρώ και παρεπόμενη διοικητική κύρωση, η οποία συνίστατο στην αναστολή της αδείας του εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου για χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών.

12 Ο PJ κατέβαλε το επιβληθέν πρόστιμο. 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 εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου. Το εν λόγω δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή του PJ με απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2018.

13 Ο PJ προσέβαλε την απόφαση του Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Τοσκάνης) ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου. Υποστήριξε ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση δεν ήταν συμβατή με την οδηγία 2014/40, μεταξύ άλλων, διότι η αναστολή της αδείας του εκμεταλλεύσεως ήταν υπέρμετρα επαχθής και αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι η συγκεκριμένη κύρωση του επιβλήθηκε λόγω μίας μοναδικής παραβάσεως την οποία είχε διαπράξει για πρώτη φορά. Κατά τον PJ, η επίμαχη ρύθμιση δίνει προτεραιότητα στην αρχή της προφυλάξεως προκειμένου να προστατεύσει την υγεία των ανηλίκων, με αποτέλεσμα να παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας.

14 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά συναφώς ότι, στο πλαίσιο του ελέγχου της αναλογικότητας των επίμαχων στην κύρια δίκη κυρώσεων, πρέπει να ληφθεί υπόψη η πρωταρχική σημασία την οποία αναγνωρίζει η οδηγία 2014/40 στην προστασία της υγείας των νέων.

15 Κατά το αιτούν δικαστήριο, στο πλαίσιο της σταθμίσεως μεταξύ, αφενός, του συμφέροντος για την προστασία της υγείας των νέων και, αφετέρου, του δικαιώματος των επιχειρηματιών να ασκούν την εμπορική δραστηριότητα της πωλήσεως προϊόντων καπνού, το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 καταλείπει στα κράτη μέλη τη μέριμνα να καθορίζουν συστήματα κυρώσεων που αποσκοπούν στην επίτευξη του σκοπού της απαγορεύσεως καταναλώσεως προϊόντων καπνού από ανηλίκους. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, μολονότι η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι οι επιβαλλόμενες χρηματικές κυρώσεις μπορούν

να είναι τέτοιες που να εξουδετερώνουν τα οικονομικά οφέλη εκ της παραβάσεως, εντούτοις ο νομοθέτης της Ένωσης δεν απέκλεισε τη δυνατότητα επιβολής και άλλων διοικητικών κυρώσεων πέραν των χρηματικών.

16 Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ο Ιταλός νομοθέτης, προβλέποντας την αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως βάσει της οποίας επιτρέπεται στους επιχειρηματίες να διαθέτουν προς πώληση προϊόντα καπνού, προέκρινε, σύμφωνα με τις επιταγές της οδηγίας 2014/40, το συμφέρον στην προστασία της ανθρώπινης υγείας έναντι του δικαιώματος του επιχειρηματία να διαθέτει προς πώληση προϊόντα καπνού. Ως εκ τούτου, οι οικονομικές ζημίες που υφίστανται οι επιχειρηματίες λόγω της ως άνω αναστολής είναι δικαιολογημένες και εύλογες.

17 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε 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 το άρθρο 24, παράγραφος 3, του [νομοθετικού διατάγματος 6/2016] –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;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

18 Στο πλαίσιο της κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ διαδικασίας συνεργασίας μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, στο Δικαστήριο απόκειται να δώσει στο εθνικό δικαστήριο χρήσιμη απάντηση που να του παρέχει τη δυνατότητα επιλύσεως της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο μπορεί να αναδιατυπώσει, εφόσον είναι αναγκαίο, τα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί. Ειδικότερα, αποστολή του Δικαστηρίου είναι να ερμηνεύει όλες τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που έχουν ανάγκη τα εθνικά δικαστήρια προκειμένου να αποφανθούν επί των διαφορών των οποίων έχουν επιληφθεί, ακόμη και όταν οι διατάξεις αυτές δεν μνημονεύονται ρητώς στα ερωτήματα που του υποβάλλουν τα εν λόγω δικαστήρια [απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Προσαύξηση σύνταξης για τις μητέρες), C-450/18, EU:C:2019:1075, σκέψη 25 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

19 Στην υπό κρίση υπόθεση, μολονότι τυπικώς το αιτούν δικαστήριο περιόρισε το ερώτημά του στην ερμηνεία, αφενός, του άρθρου 5 ΣΕΕ και, αφετέρου, των διατάξεων της οδηγίας 2014/40, τούτο δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να του παράσχει όλα τα στοιχεία ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης που μπορεί να του είναι χρήσιμα για την εκδίκαση της υπόθεσης της οποίας έχει επιληφθεί, ανεξαρτήτως του αν το αιτούν δικαστήριο είχε κάνει σχετική μνεία κατά τη διατύπωση του ερωτήματός του. Συναφώς, στο Δικαστήριο απόκειται να συναγάγει, από το σύνολο των στοιχείων που του έχει παράσχει το αιτούν δικαστήριο και ιδίως από το σκεπτικό της απόφασης περί παραπομπής, τα στοιχεία εκείνα του δικαίου της Ένωσης που χρήζουν ερμηνείας, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της διαφοράς της κύριας δίκης [πρβλ. απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Προσαύξηση σύνταξης για τις μητέρες), C-450/18, EU:C:2019:1075, σκέψη 26].

20 Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, κατόπιν ελέγχου της τελωνειακής υπηρεσίας διαπιστώθηκε ότι ο PJ πώλησε τσιγάρα σε ανήλικο, κατά παράβαση της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους. Κατά συνέπεια, η τελωνειακή υπηρεσία του επέβαλε, βάσει του εθνικού δικαίου, χρηματική διοικητική κύρωση και παρεπόμενη διοικητική κύρωση, η οποία συνίσταται σε αναστολή της αδείας του εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου για χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών.

21 Στο πλαίσιο αυτό, όσον αφορά, κατά πρώτον, τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 5 ΣΕΕ στην υπό κρίση υπόθεση, επισημαίνεται ότι από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι, μνημονεύοντας το άρθρο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ειδικότερα ως προς την ερμηνεία της αρχής της αναλογικότητας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ.

22 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι η ως άνω διάταξη αφορά τη δράση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Κατά το πρώτο εδάφιο της εν λόγω διατάξεως, 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 διατάξεως αφορά τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τους επιβάλλει την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς την αρχή της αναλογικότητας οσάκις ενεργούν στο πλαίσιο της ασκήσεως αρμοδιότητας (διάταξη της 13ης Φεβρουαρίου 2020, MAK TURS, C-376/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:99, σκέψη 18 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

23 Εν προκειμένω, όμως, η εθνική διάταξη περιέχεται στο νομοθετικό διάταγμα 6/2016 το οποίο εξέδωσε ο Ιταλός νομοθέτης και αφορά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους στην Ιταλία. Υπό τις συνθήκες αυτές, το άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ δεν έχει εφαρμογή σε περίπτωση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης.

24 Κατά δεύτερον, όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2014/40 και του άρθρου της 23, παράγραφος 3, στην υπό κρίση υπόθεση, επισημαίνεται, πρώτον, ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 21 της εν λόγω οδηγίας, σύμφωνα, αφενός, με τον σκοπό της συγκεκριμένης οδηγίας, δηλαδή τη διευκόλυνση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς για τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα με βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, ιδίως για τους νέους, και, αφετέρου, σύμφωνα με τη σύσταση 2003/54, τα κράτη μέλη πρέπει να ενθαρρύνονται να αποτρέπουν την πώληση των προϊόντων αυτών σε παιδιά και εφήβους, λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα με σκοπό τον καθορισμό ορίων ηλικίας και τη διασφάλιση της τήρησής τους.

25 Όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 51 των προτάσεών του, η προτροπή αυτή δεν μετουσιώθηκε στο πλαίσιο της οδηγίας 2014/40 σε διάταξη επιβάλλουσα υποχρέωση λήψεως μέτρων τα οποία να απαγορεύουν την πώληση προϊόντων καπνού στους ανηλίκους.

26 Πράγματι, από την αιτιολογική σκέψη 48 της εν λόγω οδηγίας προκύπτει ότι αυτή δεν προβαίνει σε εναρμόνιση των λεπτομερών όρων της πωλήσεως καπνού εντός των εθνικών αγορών. Στην ίδια αιτιολογική σκέψη επισημαίνεται επίσης ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα και προτρέπονται να ρυθμίζουν νομοθετικώς τα θέματα αυτά εντός των ορίων της εθνικής δικαιοδοσίας τους.

27 Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 45 των προτάσεών του, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η οδηγία 2014/40 δεν προέβη σε εναρμόνιση των ζητημάτων της πωλήσεως προϊόντων καπνού που αφορούν την πώληση των προϊόντων αυτών σε ανηλίκους.

28 Κατά συνέπεια, ούτε το άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 ούτε η οδηγία αυτή έχουν εφαρμογή εν προκειμένω.

29 Κατά τρίτον, υπενθυμίζεται ότι η ΣΠΕΚ εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ένωσης με την απόφαση 2004/513.

30 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως αποφανθεί ότι κάθε διεθνής συμφωνία η οποία συνάπτεται από την Ένωση συνιστά, από της θέσεώς της σε ισχύ, αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της Ένωσης [απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Τριτοβάθμια εκπαίδευση), C-66/18, EU:C:2020:792, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία]. Ως εκ τούτου, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 55 των προτάσεών του, η ΣΠΕΚ αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της Ένωσης.

31 Από το άρθρο 16, παράγραφος 1, της εν λόγω συμβάσεως-πλαισίου, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πωλήσεις από και προς ανηλίκους», προκύπτει ότι κάθε συμβαλλόμενο μέρος προβλέπει και εφαρμόζει νομοθετικά, εκτελεστικά, διοικητικά ή άλλα μέτρα που είναι αποτελεσματικά σε κυβερνητικό επίπεδο για την απαγόρευση της πωλήσεως προϊόντων καπνού σε πρόσωπα που δεν έχουν συμπληρώσει το απαιτούμενο κατά το εθνικό δίκαιο όριο ηλικίας ή την ηλικία που έχει καθορίσει η εθνική νομοθεσία, ή το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας τους. Κατά την παράγραφο 6 του άρθρου 16, κάθε συμβαλλόμενο μέρος υιοθετεί και εφαρμόζει αποτελεσματικά νομοθετικά, εκτελεστικά, διοικητικά ή άλλα μέτρα, περιλαμβανομένων των κυρώσεων εις βάρος πωλητών και διανομέων, προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 1 έως 5 του άρθρου 16.

32 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι εθνική διάταξη όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης πρέπει, καταρχήν, να εκτιμάται με γνώμονα τις απαιτήσεις του άρθρου 16 της ΣΠΕΚ.

33 Όπως επισήμανε δε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 59 των προτάσεών του, κατά το μέτρο που η ΣΠΕΚ αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της Ένωσης, η εφαρμογή της πρέπει να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης.

34 Τέλος, κατά τέταρτον και τελευταίο, όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της προφυλάξεως στην υπό κρίση υπόθεση, υπενθυμίζεται ότι, βάσει της αρχής αυτής, οσάκις υφίσταται αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη ή την έκταση των κινδύνων, μπορούν να ληφθούν μέτρα προστασίας πριν ακόμη αποδειχθούν πλήρως το υποστατό και η σοβαρότητα των κινδύνων (πρβλ. απόφαση της 6ης Μαΐου 2021, Bayer CropScience και Bayer κατά Επιτροπής, C-499/18 P, EU:C:2021:367, σκέψη 80). Συναφώς, αρκεί η επισήμανση, αφενός, ότι κανένας από τους μετέχοντες στη διαδικασία δεν αρνείται την ύπαρξη των κινδύνων που σχετίζονται με την κατανάλωση προϊόντων καπνού με σκοπό το κάπνισμα και, αφετέρου, ότι από το προοίμιο της ΣΠΕΚ προκύπτει ότι επιστημονικά στοιχεία κατέδειξαν αδιαμφισβήτητα ότι η κατανάλωση καπνού και η έκθεση στον καπνό προκαλούν θάνατο, ασθένειες και αναπηρία, καθώς και ότι υφίσταται χρονική απόκλιση μεταξύ, αφενός, της εκθέσεως στο τσιγάρο και της χρήσεως άλλων προϊόντων καπνού και, αφετέρου, της εκδηλώσεως των ασθενειών που συνδέονται με τον καπνό. Κατά συνέπεια, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 65 των προτάσεών του, η αρχή αυτή δεν έχει εφαρμογή στην επίμαχη στην κύρια δίκη περίπτωση.

35 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι με το υποβληθέν ερώτημα ζητείται, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας εθνική ρύθμιση η οποία, σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, προβλέπει, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, τη δεκαπενθήμερη αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως βάσει της οποίας επιτρέπεται στον επιχειρηματία που παρέβη την απαγόρευση να πωλεί τα εν λόγω προϊόντα.

Απάντηση του Δικαστηρίου

36 Κατά πάγια νομολογία, ελλείψει εναρμονίσεως της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των κυρώσεων οι οποίες επιβάλλονται σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων που προβλέπει καθεστώς το οποίο έχει θεσπισθεί με τη νομοθεσία της Ένωσης, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να επιλέγουν τις κυρώσεις που θεωρούν κατάλληλες. Οφείλουν, πάντως, να ασκούν την αρμοδιότητα αυτή τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης και τις γενικές αρχές του και, κατά συνέπεια, την αρχή της αναλογικότητας (πρβλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, σκέψη 84 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

37 Ειδικότερα, τα διοικητικά ή κατασταλτικά μέτρα που επιτρέπει εθνική νομοθεσία δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα προσήκοντα και αναγκαία όρια για την επίτευξη των σκοπών που θεμιτώς επιδιώκονται με τη νομοθεσία αυτή (πρβλ. απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, σκέψη 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, καθώς και διάταξη της 12ης Ιουλίου 2018, Pinzaru και Cirstinoiu, C-707/17, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:574, σκέψη 27 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

38 Πράγματι, οσάκις υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό, τα δε μειονεκτήματα που προκαλούνται δεν πρέπει να είναι υπέρμετρα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς (πρβλ. αποφάσεις της 19ης Οκτωβρίου 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, σκέψη 39, και της 6ης Μαΐου 2021, Bayer CropScience και Bayer κατά Επιτροπής, C-499/18 P, EU:C:2021:367, σκέψη 166).

39 Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η αυστηρότητα των κυρώσεων πρέπει να συνάδει με τη σοβαρότητα των παραβάσεων τις οποίες κολάζουν, διασφαλίζοντας, ιδίως, πράγματι αποτρεπτικό αποτέλεσμα, τηρουμένης παράλληλα της γενικής αρχής της αναλογικότητας (διάταξη της 12ης Ιουλίου 2018, Pinzaru και Cirstinoiu, C-707/17, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:574, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

40 Μολονότι απόκειται στο αιτούν δικαστήριο, το οποίο είναι αποκλειστικώς αρμόδιο να ερμηνεύει και να εφαρμόζει το εθνικό δίκαιο, να εκτιμήσει εάν, εν προκειμένω, σε σχέση με τη διαπραχθείσα παράβαση, η αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου, πέραν του επιβληθέντος προστίμου, τελεί σε αναλογία προς την επίτευξη του θεμιτού σκοπού που επιδιώκεται με την απαγόρευση της πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, δηλαδή την προστασία της ανθρώπινης υγείας και ιδίως τη μείωση του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων, εντούτοις το Δικαστήριο δύναται να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο όλα τα σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνευτικά στοιχεία βάσει των οποίων το δικαστήριο αυτό μπορεί να κρίνει κατά πόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση [πρβλ. απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2021, K. M. (Κυρώσεις που επιβάλλονται στον πλοίαρχο σκάφους), C-77/20, EU:C:2021:112, σκέψη 39].

41 Εν προκειμένω, από το άρθρο 24, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 6/2016 προκύπτει ότι ο Ιταλός νομοθέτης προέβλεψε σωρευτικές κυρώσεις σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, οι οποίες συνίστανται, αφενός, στην επιβολή χρηματικής κυρώσεως και, αφετέρου, στην αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως του μπαρ-καπνοπωλείου του παραβάτη για δεκαπέντε ημέρες.

42 Όσον αφορά την ως άνω συρροή κυρώσεων, η Ιταλική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι, υπό το προϊσχύσαν σύστημα κυρώσεων, το οποίο προέβλεπε μόνον αμιγώς χρηματικές κυρώσεις, εκτιμήσεις οικονομικού χαρακτήρα ωθούσαν τους μεταπωλητές προϊόντων καπνού να αναλαμβάνουν τον κίνδυνο της επιβολής εις βάρος τους κυρώσεων λόγω παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως των προϊόντων καπνού σε ανηλίκους. Επομένως, η επιβολή προστίμου και μόνο δεν κατέστησε, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, δυνατή τη μείωση της καταναλώσεως καπνού από τους νέους.

43 Επισημαίνεται συναφώς, πρώτον, ότι το άρθρο 16, παράγραφος 6, της ΣΠΕΚ δεν αποκλείει τη δυνατότητα επιβολής, εκτός του διοικητικού προστίμου, και διοικητικών κυρώσεων μη χρηματικών, όπως είναι η αναστολή της αδείας επιχειρηματία ο οποίος παρέβη την απαγόρευση πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους.

44 Δεύτερον, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, προκειμένου μια τέτοια κύρωση να διασφαλίζει όντως αποτρεπτικό αποτέλεσμα, τηρουμένης της γενικής αρχής της αναλογικότητας, οι παραβάτες πρέπει να στερούνται πράγματι τα οικονομικά οφέλη που αποφέρουν οι παραβάσεις οι οποίες σχετίζονται με την πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, οι δε κυρώσεις πρέπει να έχουν αποτελέσματα ανάλογα της σοβαρότητας των παραβάσεων, ώστε να αποθαρρύνεται αποτελεσματικά κάθε πρόσωπο από τη διάπραξη παραβάσεων της ίδιας φύσεως.

45 Υπό τις συνθήκες αυτές, ένα σύστημα κυρώσεων όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, το οποίο προβλέπει, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, την αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως του μπαρ-καπνοπωλείου του οικείου επιχειρηματία ως παρεπόμενη διοικητική κύρωση, μπορεί να αποδυναμώσει ουσιωδώς, ενδεχομένως δε και να εξαλείψει, τις εκτιμήσεις οικονομικού χαρακτήρα που ενδέχεται να ωθούν τους μεταπωλητές προϊόντων καπνού στην πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους παρά την απαγόρευση των εν λόγω πωλήσεων.

46 Επομένως, οι κυρώσεις που προέβλεψε ο Ιταλός νομοθέτης δύνανται, αφενός, να εξουδετερώσουν το οικονομικό όφελος που αποφέρει η παράβαση και, αφετέρου, να παρακινήσουν τους επιχειρηματίες να τηρούν τα μέτρα που απαγορεύουν την πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους.

47 Ένα σύστημα κυρώσεων όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη είναι, συνεπώς, κατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και, ιδίως, του περιορισμού του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων, όπως ορίζεται στη ΣΠΕΚ.

48 Όσον αφορά το ζήτημα αν η αυστηρότητα των κυρώσεων που προβλέπει η εθνική ρύθμιση υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών που θεμιτώς επιδιώκονται με την επίμαχη νομοθεσία, πρέπει, κατά πρώτον, να εξετασθούν οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της αναστολής της αδείας εκμεταλλεύσεως του μπαρ-καπνοπωλείου του οικείου επιχειρηματία όσον αφορά το νόμιμο δικαίωμά του να ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα.

49 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 35 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και από το άρθρο 9 ΣΛΕΕ, το άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και το άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης πρέπει να διασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας (απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ., C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 157).

50 Κατά πάγια νομολογία, ο σκοπός της προστασίας της υγείας έχει υπέρτερη σπουδαιότητα σε σχέση με τα συμφέροντα οικονομικής φύσεως, η δε σπουδαιότητα του σκοπού αυτού μπορεί να δικαιολογήσει τις απορρέουσες αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και αν οι συνέπειες αυτές είναι σημαντικές (απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, σκέψη 54).

51 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 75 των προτάσεών του, ότι η αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου για περιορισμένο χρονικό διάστημα, σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, δεν μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί ότι θίγει υπέρμετρα το νόμιμο δικαίωμα των επιχειρηματιών προς άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητάς τους.

52 Κατά δεύτερον, όσον αφορά τον τρόπο καθορισμού των κυρώσεων εν προκειμένω, πρέπει να επισημανθεί, πρώτον, ότι, μολονότι το άρθρο 24, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 6/2016 προβλέπει την αναστολή αδείας εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου για χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών, εντούτοις το εν λόγω άρθρο προβλέπει επίσης ότι η συγκεκριμένη αναστολή συνοδεύεται από πρόστιμα σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους τα οποία διαφοροποιούνται αναλόγως της σοβαρότητας της επίμαχης παραβάσεως, στοιχείο το οποίο καταδεικνύει ότι υφίσταται σε ορισμένο βαθμό διαβάθμιση και κλιμάκωση κατά τον καθορισμό των πιθανών κυρώσεων.

53 Πράγματι, η διάταξη αυτή προβλέπει λεπτομερείς όρους καθορισμού των προστίμων, με αποτέλεσμα να είναι δυνατός ο προσδιορισμός του ύψους τους βάσει σταθμίσεως όλων των περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, ιδίως δε της σοβαρότητας της παράνομης συμπεριφοράς του εμπλεκόμενου επιχειρηματία.

54 Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 79 των προτάσεών του, η αντιστοιχία μεταξύ της αυστηρότητας των κυρώσεων και της σοβαρότητας της οικείας παραβάσεως διασφαλίζεται από τα πρόστιμα τα οποία συνοδεύουν την αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως του μπαρ-καπνοπωλείου του παραβάτη και διαφοροποιούνται αναλόγως της σοβαρότητας της επίμαχης παραβάσεως. Συγκεκριμένα, εν προκειμένω, το ύψος του προστίμου που επιβλήθηκε στον προσφεύγοντα της κύριας δίκης ανερχόταν στα 1 000 ευρώ, αντιστοιχούσε δηλαδή στα κατώτερα όρια των ποσών που προβλέπονται σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως.

55 Δεύτερον, επισημαίνεται ότι αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως προβλέπεται μόνο για χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών.

56 Ως εκ τούτου, η παρεπόμενη αυτή κύρωση, θεωρούμενη εντός του πλαισίου επιβολής της, συνιστά μέτρο το οποίο, σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στον κολασμό της παραβάσεως που διαπράττουν οι μεταπωλητές των προϊόντων αυτών και στην αποτροπή τους από την εκ νέου παράβαση της συγκεκριμένης απαγορεύσεως, εξαλείφοντας τις εκτιμήσεις οικονομικού χαρακτήρα που ενδέχεται να τους ωθούν στην πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους παρά τη σχετική απαγόρευση, χωρίς να καταλήγει στην ανάκληση της αδείας, η οποία προβλέπεται, όπως προκύπτει από το άρθρο 24, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 6/2016, μόνο σε περίπτωση υποτροπής.

57 Υπό τις συνθήκες αυτές, λαμβανομένης υπόψη της σοβαρότητας της παραβάσεως και υπό την επιφύλαξη των διακριβώσεων στις οποίες οφείλει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, δεν προκύπτει ότι σύστημα κυρώσεων, όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης, το οποίο, προκειμένου να στερήσει από τους παραβάτες τα οικονομικά οφέλη που αποφέρει η παράβαση της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους και να τους αποτρέψει από την παράβαση της απαγορεύσεως αυτής, προβλέπει, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, τη δεκαπενθήμερη αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση της επιτεύξεως του σκοπού της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και ιδίως της μειώσεως του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων.

58 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η αρχή της αναλογικότητας έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία, σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, προβλέπει, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, τη δεκαπενθήμερη αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως βάσει της οποίας επιτρέπεται στον επιχειρηματία που παρέβη την απαγόρευση να πωλεί τα εν λόγω προϊόντα, εφόσον η ρύθμιση δεν υπερβαίνει το προσήκον και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και ιδίως της μειώσεως του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων.

Επί των δικαστικών εξόδων

59 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφαίνεται:

Η αρχή της αναλογικότητας έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία, σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, προβλέπει, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, τη δεκαπενθήμερη αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως βάσει της οποίας επιτρέπεται στον επιχειρηματία που παρέβη την απαγόρευση να πωλεί τα εν λόγω προϊόντα, εφόσον η ρύθμιση δεν υπερβαίνει το προσήκον και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και ιδίως της μειώσεως του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων.

(υπογραφές)