HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

24 februarie 2022 *

„Trimitere preliminară – Apropierea legislațiilor – Directiva 2014/40/UE – Articolul 23 alineatul (3) – Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru controlul tutunului – Interdicția de vânzare a produselor din tutun către minori – Regimul de sancțiuni – Sancțiuni eficace, proporționale și disuasive – Obligația vânzătorilor de produse din tutun de a verifica vârsta cumpărătorului la vânzarea acestor produse – Amendă – Activitate a unui punct de vânzare de alcool și tutun – Suspendarea autorizației de desfășurare a activității pentru o perioadă de 15 zile – Principiul proporționalității – Principiul precauției”

În cauza C-452/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 5 august 2020, primită de Curte la 23 septembrie 2020, în procedura

PJ

împotriva

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev (raportor), președinte de cameră, doamna I. Ziemele și domnii T. von Danwitz, P. G. Xuereb și A. Kumin, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru PJ, de A. Celotto, avvocato;

* Limba de procedură: italiana.

– pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de A. Collabolletta, avvocato dello Stato;

– pentru guvernul maghiar, de M. Fehér, G. Koós și R. Kissné Berta, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de C. Hödlmayr și A. Spina, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 octombrie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea principiilor proporționalității și precauției, a articolului 5 TUE, a considerentelor (8), (21) și (60), precum și a articolului 1 și a articolului 23 alineatul (3) din Directiva 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1, rectificare în JO 2015, L 150, p. 24).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între PJ, pe de o parte, și Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Agenția Vămilor și a Monopolurilor – Biroul monopolurilor pentru Toscana, Italia) (denumită în continuare „Agenția Vămilor”) și Ministero dell'economia e delle finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor, Italia), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unei decizii a Agenției Vămilor prin care aceasta i-a aplicat lui PJ o sancțiune pecuniară, precum și o sancțiune administrativă accesorie constând în suspendarea autorizației sale de desfășurare a activității punctului de vânzare de alcool și tutun pentru o perioadă de 15 zile.

Cadrul juridic

Dreptul internațional

3 Prin Decizia 2004/513/CE a Consiliului din 2 iunie 2004 (JO 2004, L 213, p. 8), Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății (OMS) pentru controlul tutunului, semnată la Geneva la 21 mai 2003 (denumită în continuare „CCCT”), a fost aprobată în numele Uniunii Europene. Potrivit preambulului CCCT, părțile la această convenție-cadru recunosc că „datele științifice au stabilit în mod incontestabil că expunerea la fumul de tutun și consumul de tutun provoacă decesul, îmbolnăvirea și invaliditatea și că există un decalaj între expunerea la fumat și utilizarea altor produse din tutun și apariția bolilor cauzate de tutun”.

4 Articolul 16 alineatele (1) și (6) din CCCT prevede:

„(1) Fiecare parte adoptă și aplică măsuri legislative, executive, administrative sau alte măsuri eficiente la nivelul guvernamental potrivit pentru a interzice vânzarea produselor din tutun către persoanele care nu au împlinit vârsta prevăzută de dreptul intern sau stabilită de legislația națională sau vârsta de 18 ani. Măsurile menționate pot include:

(a) cerința ca toți vânzătorii de produse din tutun să afișeze în mod vizibil și evident, la punctele de vânzare, un aviz de interzicere a vânzării de tutun către minori și, în cazul în care există suspiciuni cu privire la vârsta cumpărătorului, să îi solicite acestuia să dovedească, prin mijloace adecvate, că a împlinit vârsta legală;

(b) interdicția de a vinde produse din tutun prin facilitarea accesului direct la acestea, de exemplu pe rafturile din magazine;

(c) interdicția de a fabrica și de a vinde dulciuri, gustări, jucării sau alte obiecte care să aibă forma produselor din tutun și să fie atrăgătoare pentru minori și

(d) luarea unor măsuri pentru a se asigura că distribuitoarele automate de produse din tutun plasate sub jurisdicția sa nu sunt accesibile minorilor și nu promovează vânzarea produselor respective către minori.

[…]

(6) Fiecare parte adoptă și aplică măsuri legislative, executive, administrative sau alte măsuri eficiente, inclusiv sancțiuni împotriva vânzătorilor și a distribuitorilor, pentru a asigura respectarea obligațiilor menționate la alineatele (1)-(5) din prezentul articol."

Dreptul Uniunii

5 Considerentele (7), (8), (21), (48) și (60) ale Directivei 2014/40 au următorul cuprins:

„(7) Acțiunea legislativă la nivelul Uniunii este necesară și pentru a pune în aplicare [CCCT] din mai 2003, ale cărei dispoziții sunt obligatorii pentru Uniune și statele sale membre. Dispozițiile CCCT referitoare la reglementarea conținutului produselor din tutun, reglementarea publicării informațiilor referitoare la produsele din tutun, ambalarea și etichetarea produselor din tutun, publicitatea și comerțul ilicit cu produse din tutun sunt deosebit de relevante. Părțile la CCCT, inclusiv Uniunea și statele sale membre, au adoptat prin consens, în cadrul mai multor conferințe, un set de orientări pentru punerea în aplicare a dispozițiilor CCCT.

(8) În conformitate cu articolul 114 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), un nivel înalt de protecție a sănătății ar trebui să constituie baza unei propuneri legislative și ar trebui să fie avute în vedere în special noile progrese științifice. Produsele din tutun nu sunt mărfuri obișnuite și, având în vedere efectele deosebit de dăunătoare ale tutunului asupra sănătății umane, protejarea sănătății ar trebui să aibă o importanță mare, în special pentru a reduce prevalența fumatului în rândul tinerilor.

[…]

(21) În conformitate cu scopul prezentei directive, și anume de a facilita buna funcționare a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății, în special pentru tineri, și în conformitate cu Recomandarea 2003/54/CE a Consiliului [din 2 decembrie 2002 privind prevenirea fumatului și inițiativele de îmbunătățire a controlului tutunului (JO 2003, L 22, p. 31)], statele membre ar trebui încurajate să împiedice vânzările de astfel de produse copiilor și adolescenților, adoptând măsuri adecvate de stabilire și aplicare a limitelor de vârstă.

[…]

(48) Mai mult, prezenta directivă nu armonizează normele privind mediile fără fum de tutun sau privind dispozițiile referitoare la vânzările interne ori privind publicitatea internă sau extensia de marcă și nici nu introduce o limită de vârstă pentru țigaretele electronice sau flacoanele de reumplere. În orice caz, modul de prezentare a produselor respective și publicitatea pentru acestea nu ar trebui să determine promovarea consumului de tutun sau să creeze confuzie cu produsele din tutun. Statele membre sunt libere să reglementeze astfel de chestiuni în limitele propriei jurisdicții și sunt încurajate să facă acest lucru.

[…]

(60) Deoarece obiectivele prezentei directive, și anume apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe, nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, dar, având în vedere dimensiunea și efectele acestora, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, aceasta poate adopta măsuri, în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este definit la articolul 5 TUE. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este definit la articolul menționat, prezenta directivă nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor menționate."

6 Articolul 1 din această directivă prevede:

„Scopul prezentei directive este apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre privind:

(a) ingredientele și emisiile produselor din tutun și obligațiile de raportare aferente, incluzând nivelurile maxime ale emisiilor de gudron, nicotină și monoxid de carbon pentru țigarete;

(b) anumite aspecte ale etichetării și ambalării produselor din tutun, inclusiv avertismentele de sănătate care trebuie să figureze pe pachetele unitare ale produselor din tutun și pe orice ambalaj exterior, precum și trasabilitatea și elementele de securitate care se aplică produselor din tutun menite să asigure conformitatea acestora cu prezenta directivă;

(c) interdicția introducerii pe piață a tutunului pentru uz oral;

(d) vânzările transfrontaliere la distanță de produse din tutun;

(e) obligația de notificare a produselor noi din tutun;

(f) introducerea pe piață și etichetarea anumitor produse care sunt similare produselor din tutun, și anume țigaretele electronice și flacoanele de reumplere și produsele din plante pentru fumat,

pentru a facilita buna funcționare a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății, în special pentru tineri, și pentru a se îndeplini obligațiile Uniunii în temeiul [CCCT]."

7 Articolul 23 alineatul (3) din directiva menționată este redactat astfel:

„Statele membre stabilesc reglementări privind sancțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale adoptate în temeiul prezentei directive și iau toate măsurile necesare pentru a asigura aplicarea sancțiunilor. Sancțiunile stabilite sunt eficace, proporționale și disuasive. Eventualele sancțiuni administrative financiare care pot fi impuse în cazul unei încălcări intenționate pot fi astfel stabilite încât să acopere avantajele economice urmărite prin încălcare."

Dreptul italian

8 Articolul 25 al doilea paragraf din regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Decretul regal nr. 2316 de aprobare a Textului unic al legilor privind protecția și asistența maternității și a copiilor) din 24 decembrie 1934 (GURI nr. 47 din 25 februarie 1935, p. 811), astfel cum a fost înlocuit prin articolul 24 alineatul 3 din 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 (Decretul legislativ nr. 6 de transpunere a Directivei 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE) din 12 ianuarie 2016 (GURI nr. 13 din 18 ianuarie 2016, p. 102) (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 6/2016") prevede:

„Orice persoană care vinde produse din tutun, țigarete electronice sau flacoane de reumplere care conțin nicotină ori noi produse din tutun are obligația de a impune cumpărătorului să prezinte un document de identitate în momentul cumpărării, cu excepția cazului în care este evident că acesta din urmă este major.

Orice persoană care vinde sau furnizează tinerilor sub 18 ani produse din tutun, țigarete electronice sau flacoane de reumplere care conțin nicotină ori noi produse din tutun se sancționează cu amendă administrativă de la 500 de euro la 3 000 de euro și cu suspendarea pentru o perioadă de 15 zile a autorizației de desfășurare a activității. Dacă fapta a fost săvârșită în mod repetat, persoana este pasibilă de o amendă administrativă de la 1 000 de euro la 8 000 de euro și de sancțiunea retragerii autorizației sale pentru desfășurarea activității."

Litigiul principal și întrebarea preliminară

9 PJ este titularul unei autorizații de desfășurare a activității unui punct de vânzare de alcool și tutun care îi permite să vândă produse din tutun ce sunt supuse unui monopol de stat în Italia.

10 În luna februarie 2016, cu ocazia unui control al Agenției Vămilor, aceasta a constatat că PJ vânduse țigarete unui minor.

11 În temeiul articolului 24 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 6/2016, Agenția Vămilor i-a aplicat lui PJ o amendă administrativă în cuantum de 1 000 de euro, precum și o sancțiune administrativă accesorie care consta în suspendarea autorizației sale de desfășurare a activității punctului de vânzare pentru o perioadă de 15 zile.

12 PJ a plătit amenda care i-a fost aplicată. El a atacat însă la Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunalul Administrativ Regional din Toscana, Italia) sancțiunea administrativă accesorie prin care a fost suspendată autorizația sa de desfășurare a activității punctului de vânzare de alcool și tutun. Această instanță a respins acțiunea lui PJ printr-o hotărâre din 27 noiembrie 2018.

13 PJ a declarat apel împotriva hotărârii Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Tribunalul Administrativ Regional din Toscana) la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), instanța de trimitere. El a susținut că reglementarea în discuție în litigiul principal era incompatibilă cu Directiva 2014/40, printre altele, întrucât suspendarea autorizației sale de desfășurare a activității avea un caracter excesiv și disproporționat, deoarece această sancțiune îi era impusă în urma unei încălcări unice săvârșite pentru prima oară. Așadar, PJ a apreciat că reglementarea respectivă dădea prioritate principiului precauției pentru a garanta dreptul la sănătate al minorilor, ceea ce a determinat o încălcare a principiului proporționalității.

14 În această privință, instanța de trimitere consideră că, în cadrul examinării proporționalității sancțiunilor în discuție în litigiul principal, trebuie să se ia în considerare preponderența pe care Directiva 2014/40 o conferă protecției sănătății tinerilor.

15 Această instanță apreciază că, în cadrul evaluării comparative a interesului de a proteja sănătatea tinerilor, pe de o parte, și a dreptului operatorilor economici de a desfășura o activitate comercială care constă în vânzarea produselor din tutun, pe de altă parte, articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2014/40 lasă statelor membre sarcina de a stabili regimurile de sancțiuni prin care se urmărește atingerea obiectivului interzicerii consumului de tutun de către minori. Instanța menționată adaugă că, deși această dispoziție prevede că sancțiunile financiare aplicate pot fi de natură să acopere avantajele economice urmărite prin încălcare, nu este mai puțin adevărat că legiuitorul Uniunii nu a exclus posibilitatea de a impune alte sancțiuni administrative decât cele pecuniare.

16 În acest context, aceeași instanță apreciază că, prin faptul că a prevăzut suspendarea autorizațiilor de desfășurare a activității care permit operatorilor economici să vândă produse din tutun, legiuitorul italian, în conformitate cu cerințele Directivei 2014/40, a dat prioritate interesului protecției sănătății umane în raport cu dreptul antreprenorului de a vinde produse din tutun. Prin urmare, pierderile financiare ale antreprenorilor suferite din cauza acestei suspendări ar fi justificate și rezonabile.

17 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 25 al doilea paragraf din [Decretul regal nr. 2316 din 24 decembrie 1934], astfel cum a fost înlocuit prin articolul 24 alineatul 3 din [Decretul legislativ nr. 6/2016], – în măsura în care prevede că «[o]rice persoană care vinde sau furnizează tinerilor sub 18 ani produse din tutun,

țigarete electronice sau flacoane de reumplere care conțin nicotină ori noi produse din tutun se sancționează cu amendă administrativă de la 500 de euro la 3 000 de euro și cu suspendarea pentru o perioadă de 15 zile a autorizației de desfășurare a activității» – încalcă principiile comunitare ale proporționalității și precauției, care rezultă din articolul 5 TUE, din articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2014/40, precum și din considerentele (21) și (60) ale acestei directive, prin faptul că ar da prioritate principiului precauției, fără a-l modera prin aplicarea principiului proporționalității, sacrificând astfel în mod disproporționat interesele operatorilor economici în favoarea protecției dreptului la sănătate, și nu ar garanta prin aceasta justul echilibru între diferitele drepturi fundamentale, impunând în plus o sancțiune care nu urmărește în mod eficace obiectivul de reducere a prevalenței fumatului în rândul tinerilor, contrar considerentului (8) al [directivei menționate]?"

Cu privire la întrebarea preliminară

Observații introductive

18 În cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. Astfel, misiunea Curții este de a interpreta toate dispozițiile dreptului Uniunii care sunt necesare instanțelor naționale pentru a statua în legătură cu litigiile cu care sunt sesizate, chiar dacă respectivele dispoziții nu sunt expres indicate în întrebările adresate de aceste instanțe [Hotărârea din 12 decembrie 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Supliment la pensie pentru mame), C-450/18, EU:C:2019:1075, punctul 25 și jurisprudența citată].

19 În prezenta cauză, chiar dacă pe plan formal instanța de trimitere și-a limitat întrebarea numai la interpretarea, pe de o parte, a articolului 5 TUE și, pe de altă parte, a dispozițiilor Directivei 2014/40, această împrejurare nu împiedică Curtea să îi furnizeze toate elementele de interpretare a dreptului Uniunii care pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, indiferent dacă instanța menționată s-a referit sau nu la ele în enunțul întrebării sale. În această privință, revine Curții sarcina de a extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională, mai ales din motivarea deciziei de trimitere, elementele din dreptul menționat care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului [a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Supliment la pensie pentru mame), C-450/18, EU:C:2019:1075, punctul 26].

20 În speță, așa cum rezultă din decizia de trimitere, în urma unui control al Agenției Vămilor, aceasta a constatat că PJ vânduse țigarete unui minor, cu încălcarea interdicției vânzării de produse din tutun către minori. În consecință, Agenția Vămilor i-a aplicat, în temeiul dreptului național, o sancțiune administrativă pecuniară, precum și o sancțiune administrativă accesorie constând în suspendarea autorizației sale de desfășurare a activității punctului de vânzare de alcool și tutun pentru o perioadă de 15 zile.

21 În acest context, în ceea ce privește, în primul rând, aplicabilitatea articolului 5 TUE în speță, trebuie să se arate că reiese din decizia de trimitere că, făcând referire la acest articol, instanța de trimitere ridică mai exact problema interpretării principiului proporționalității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 alineatul (4) TUE.

22 În această privință, trebuie amintit că această dispoziție se raportează la acțiunea instituțiilor Uniunii. Conform primului paragraf al dispoziției menționate, în temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. În ceea ce privește al doilea paragraf al aceleiași dispoziții, el vizează instituțiile Uniunii și le impune să se conformeze principiului proporționalității atunci când acționează în exercitarea unei competențe (Ordonanța din 13 februarie 2020, MAK TURS, C-376/19, nepublicată, EU:C:2020:99, punctul 18 și jurisprudența citată).

23 Or, în speță, dispoziția națională este cuprinsă în Decretul legislativ nr. 6/2016 adoptat de legiuitorul italian și privește aplicarea de sancțiuni administrative în cazul încălcării interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori în Italia. În aceste condiții, articolul 5 alineatul (4) TUE nu se aplică unei situații precum cea în discuție în litigiul principal.

24 În al doilea rând, în ceea ce privește aplicabilitatea în speță a Directivei 2014/40 și a articolului 23 alineatul (3) din aceasta, trebuie să se arate, mai întâi, că, potrivit considerentului (21) al acestei directive, în conformitate, pe de o parte, cu scopul ei, și anume de a facilita buna funcționare a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății, în special pentru tineri, și în conformitate, pe de altă parte, cu Recomandarea 2003/54, statele membre ar trebui încurajate să împiedice vânzările de astfel de produse copiilor și adolescenților, adoptând măsuri adecvate de stabilire și aplicare a limitelor de vârstă.

25 Așa fiind, după cum a arătat domnul avocat general în esență la punctul 51 din concluzii, această încurajare nu s-a tradus în Directiva 2014/40 printr-o dispoziție care să impună o obligație de a adopta măsuri care interzic vânzarea produselor din tutun către minori.

26 Astfel, reiese din considerentul (48) al acestei directive că ea nu armonizează modalitățile de vânzare a tutunului pe piețele naționale. Acest considerent arată și că statele membre sunt libere să reglementeze astfel de chestiuni în limitele propriei jurisdicții și sunt încurajate să facă acest lucru.

27 În aceste condiții, după cum a arătat domnul avocat general în esență la punctul 45 din concluzii, trebuie să se considere că Directiva 2014/40 nu a procedat la armonizarea acestor aspecte ale vânzării produselor din tutun care privesc vânzarea produselor menționate către minori.

28 Prin urmare, nici articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2014/40, nici această directivă nu sunt aplicabile în speță.

29 În al treilea rând, trebuie amintit că CCCT a fost aprobată în numele Uniunii prin Decizia 2004/513.

30 În această privință, Curtea a statuat în mod repetat că un acord internațional încheiat de Uniune face parte integrantă, de la intrarea sa în vigoare, din dreptul acesteia [Hotărârea din 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământ superior), C-66/18, EU:C:2020:792, punctul 69 și jurisprudența citată]. Rezultă că, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 55 din concluzii, CCCT face parte integrantă din dreptul Uniunii.

31 Reiese din articolul 16 alineatul (1) din această convenție-cadru, intitulat „Vânzarea către minori și de către minori", că fiecare parte la convenția-cadru menționată adoptă și aplică măsuri legislative, executive, administrative sau alte măsuri eficiente, la nivel guvernamental, pentru a

interzice vânzarea produselor din tutun către persoanele care nu au împlinit vârsta prevăzută de dreptul intern sau stabilită de legislația națională sau vârsta de 18 ani. Potrivit alineatului (6) al acestui articol, fiecare parte la aceeași convenție-cadru adoptă și aplică măsuri legislative, executive, administrative sau alte măsuri eficiente, inclusiv sancțiuni împotriva vânzătorilor și a distribuitorilor, pentru a asigura respectarea obligațiilor menționate la alineatele (1)-(5) din articolul 16 menționat.

32 În aceste condiții, trebuie să se considere că o dispoziție națională precum cea în discuție în litigiul principal trebuie să fie apreciată în principiu în raport cu cerințele instituite la articolul 16 din CCCT.

33 Or, după cum a arătat domnul avocat general în esență la punctul 59 din concluzii, în măsura în care CCCT face parte integrantă din dreptul Uniunii, punerea sa în aplicare trebuie să respecte principiul proporționalității ca principiu general de drept al Uniunii.

34 În ceea ce privește, în al patrulea și ultimul rând, aplicabilitatea în speță a principiului precauției, trebuie amintit că acest principiu implică faptul că, în cazul în care există anumite incertitudini cu privire la existența sau la întinderea unor riscuri, pot fi luate măsuri de protecție fără a trebui să se aștepte ca natura reală și gravă a acestor riscuri să fie demonstrată deplin (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 mai 2021, Bayer CropScience și Bayer/Comisia, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punctul 80). În această privință, este suficient să se arate, pe de o parte, că niciuna dintre părțile la procedură nu neagă riscurile legate de consumul de produse din tutun pentru fumat și, pe de altă parte, că reiese din preambulul CCCT că datele științifice au stabilit în mod incontestabil că expunerea la fumul de tutun și consumul de tutun provoacă decesul, îmbolnăvirea și invaliditatea și că există un decalaj între expunerea la fumat și utilizarea altor produse din tutun și apariția bolilor cauzate de tutun. În consecință, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 65 din concluzii, acest principiu nu se aplică situației în discuție în litigiul principal.

35 În aceste condiții, întrebarea adresată trebuie înțeleasă în sensul că urmărește în esență să se stabilească dacă principiul proporționalității se opune unei reglementări naționale care, în cazul unei prime încălcări a interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori, prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, suspendarea pentru o perioadă de 15 zile a autorizației de desfășurare a activității care permite operatorului economic care a încălcat această interdicție să vândă astfel de produse.

Răspunsul Curții

36 Potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un regim instituit prin această legislație, statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile care le par adecvate. Ele sunt însă obligate să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor sale generale și, în consecință, cu respectarea principiului proporționalității (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punctul 84 și jurisprudența citată).

37 În special, măsurile administrative sau represive permise de o legislație națională nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de această legislație (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 2016,

EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punctul 39 și jurisprudența citată, precum și Ordonanța din 12 iulie 2018, Pinzaru și Cirstinoiu, C-707/17, nepublicată, EU:C:2018:574, punctul 27, precum și jurisprudența citată).

38 Astfel, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punctul 39, și Hotărârea din 6 mai 2021, Bayer CropScience și Bayer/Comisia, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punctul 166).

39 În acest context, Curtea a precizat că rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, mai ales prin asigurarea unui efect realmente disuasiv, respectându-se în același timp principiul general al proporționalității (Ordonanța din 12 iulie 2018, Pinzaru și Cirstinoiu, C-707/17, nepublicată, EU:C:2018:574, punctul 28 și jurisprudența citată).

40 Deși revine instanței de trimitere, singura competentă să interpreteze și să aplice dreptul național, sarcina de a aprecia dacă, în speță, în raport cu încălcarea săvârșită, suspendarea autorizației de desfășurare a activității unui punct de vânzare de alcool și tutun, pe lângă amenda care a fost aplicată, este proporțională cu realizarea obiectivului legitim urmărit de interdicția de vânzare a produselor din tutun către minori, și anume protecția sănătății umane și reducerea în special a prevalenței fumatului în rândul tinerilor, nu este mai puțin adevărat că Curtea îi poate furniza elemente de interpretare ce țin de dreptul Uniunii care să îi permită să stabilească dacă acest lucru este valabil [a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 februarie 2021, K. M. (Sancțiuni aplicate comandantului de navă), C-77/20, EU:C:2021:112, punctul 39].

41 În speță, reiese din articolul 24 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 6/2016 că legiuitorul italian a prevăzut un cumul de sancțiuni, în cazul unei prime încălcări a interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori, constând, pe de o parte, în aplicarea unei sancțiuni pecuniare și, pe de altă parte, în suspendarea autorizației contravenientului de desfășurare a activității punctului de vânzare de alcool și tutun pentru o perioadă de 15 zile.

42 În ceea ce privește acest cumul de sancțiuni, guvernul italian arată că, în perioada regimului de sancțiuni anterior, care nu prevedea decât sancțiuni pur pecuniare, considerații economice i-au determinat pe vânzătorii cu amănuntul de produse din tutun să își asume riscul de a fi sancționați pentru o încălcare a interdicției de vânzare a acestor produse către minori. Aplicarea doar a unei amenzi nu ar fi permis, așadar, reducerea consumului de tutun de către tineri.

43 În această privință, trebuie să se arate, *primo*, că articolul 16 alineatul (6) din CCCT nu exclude posibilitatea de a impune, în plus față de o amendă administrativă, sancțiuni administrative altele decât cele pecuniare, precum suspendarea autorizației unui operator economic care a încălcat interdicția de vânzare a produselor din tutun către minori.

44 *Secundo*, trebuie să se considere că, pentru ca o asemenea sancțiune să asigure un efect realmente disuasiv, respectând în același timp principiul general al proporționalității, contravenienții trebuie să fie efectiv privați de avantajele economice care decurg din încălcările legate de vânzarea produselor din tutun către minori, iar sancțiunile trebuie să permită producerea de efecte proporționale cu gravitatea încălcărilor, astfel încât să descurajeze în mod eficace orice persoană să săvârșească încălcări de aceeași natură.

45 În aceste condiții, se dovedește că un sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiul principal, care prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, suspendarea autorizației de desfășurare a activității punctului de vânzare de alcool și tutun pentru operatorul economic respectiv, ca sancțiune administrativă accesorie, poate să diminueze mult sau chiar să elimine considerațiile economice susceptibile să îi determine pe vânzătorii cu amănuntul de produse din tutun să vândă produse din tutun minorilor, în pofida interdicției unor astfel de vânzări.

46 Astfel, sancțiunile prevăzute de legiuitorul italian apar ca fiind de natură, pe de o parte, să neutralizeze avantajul financiar obținut prin încălcare și, pe de altă parte, să îi determine pe operatorii economici să respecte măsurile care interzic vânzarea de produse din tutun către minori.

47 Un sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiul principal apare, așadar, ca fiind adecvat pentru atingerea obiectivului de protecție a sănătății umane și de reducere în special a prevalenței tabagismului în rândul tinerilor, astfel cum se prevede în CCCT.

48 În ceea ce privește aspectul dacă rigoarea sancțiunilor prevăzute de reglementarea națională nu depășește limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de legislația în cauză, trebuie să se examineze, în primul rând, eventualele repercusiuni ale suspendării autorizației operatorului economic respectiv de desfășurare a activității punctului de vânzare de alcool și tutun în raport cu dreptul său legitim de a exercita o activitate antreprenorială.

49 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum reiese din articolul 35 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și din articolul 9 TFUE, din articolul 114 alineatul (3) TFUE și din articolul 168 alineatul (1) TFUE, în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii trebuie să se asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății umane (Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris Brands și alții, C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 157).

50 Potrivit unei jurisprudențe constante, obiectivul protecției sănătății are o importanță preponderentă în raport cu considerațiile economice, importanța acestui obiectiv putând justifica consecințe economice negative, chiar considerabile (Hotărârea din 22 noiembrie 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punctul 54).

51 Prin urmare, trebuie să se considere, după cum a arătat domnul avocat general în esență la punctul 75 din concluzii, că suspendarea autorizației de desfășurare a activității unui punct de vânzare de alcool și tutun, pentru o perioadă limitată, în cazul unei prime încălcări a interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori nu poate fi considerată în principiu ca fiind o atingere disproporționată adusă dreptului legitim al operatorilor economici de a-și exercita activitatea antreprenorială.

52 În al doilea rând, în ceea ce privește modalitățile de determinare a sancțiunilor în speță, trebuie să se arate, *primo*, că, deși articolul 24 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 6/2016 prevede suspendarea unei autorizații de desfășurare a activității unui punct de vânzare de alcool și tutun pentru o durată stabilită la 15 zile, nu este mai puțin adevărat că el prevede și că această suspendare este însoțită de amenzi în caz de primă încălcare a interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori, care variază în funcție de gravitatea încălcării în cauză, ceea ce vădește o anumită gradare și progresivitate în determinarea sancțiunilor care pot fi aplicate.

53 Astfel, reiese că această dispoziție prevede modalități de determinare a amenzilor care permit stabilirea lor prin evaluarea tuturor circumstanțelor speței, în special gravitatea comportamentului ilicit al operatorului economic respectiv.

54 În aceste condiții, după cum a arătat domnul avocat general în esență la punctul 79 din concluzii, echilibrul între rigoarea sancțiunilor și gravitatea încălcării vizate apare ca fiind asigurat de amenzile care însoțesc suspendarea autorizației contravenientului de desfășurare a activității punctului de vânzare de alcool și tutun, care variază în funcție de gravitatea încălcării în cauză. Astfel, în speță, cuantumul amenzii aplicate apelantului din litigiul principal se ridica la 1 000 de euro, și anume un cuantum corespunzător limitelor inferioare ale cuantumurilor prevăzute în cazul unei prime încălcări.

55 *Secundo*, trebuie să se arate că suspendarea autorizației de desfășurare a activității nu este prevăzută decât pentru o perioadă de 15 zile.

56 Așadar, reiese că această sancțiune accesorie, analizată în contextul său, constituie o măsură care, în cazul unei prime încălcări a interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori, urmărește în special sancționarea încălcării săvârșite de vânzătorii cu amănuntul ai acestor produse și descurajarea lor să încalce din nou această interdicție, eliminând considerațiile economice care îi pot determina pe acești vânzători cu amănuntul să vândă produse din tutun către minori, în pofida interdicției unor asemenea vânzări, fără a conduce la o revocare a autorizației, aceasta nefiind prevăzută, așa cum rezultă din articolul 24 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 6/2016, decât în caz de recidivă.

57 În aceste condiții, ținând seama de gravitatea încălcării și sub rezerva verificărilor pe care instanța de trimitere este competentă să le efectueze, nu reiese că un sistem de sancțiuni precum cel în discuție în litigiul principal, care, pentru a-i priva pe contravenienți de avantajele economice care decurg din încălcarea interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori și pentru a-i descuraja să încalce această interdicție, prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, suspendarea autorizației de desfășurare a activității punctului de vânzare de alcool și tutun pentru o perioadă stabilită la 15 zile în cazul unei prime încălcări, depășește limitele a ceea ce este necesar pentru garantarea obiectivului de protecție a sănătății umane și de reducere în special a prevalenței tabagismului în rândul tinerilor.

58 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că principiul proporționalității trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care, în cazul unei prime încălcări a interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori, prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, suspendarea autorizației de desfășurare a activității care permite operatorului economic care a încălcat această interdicție să vândă astfel de produse pentru o perioadă de 15 zile, cu condiția ca o asemenea reglementare să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivului de protecție a sănătății umane și de reducere în special a prevalenței tabagismului în rândul tinerilor.

Cu privire la cheltuielile de judecată

59 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Principiul proporționalității trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care, în cazul unei prime încălcări a interdicției de vânzare a produselor din tutun către minori, prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, suspendarea autorizației de desfășurare a activității care permite operatorului economic care a încălcat această interdicție să vândă astfel de produse pentru o perioadă de 15 zile, cu condiția ca o asemenea reglementare să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivului de protecție a sănătății umane și de reducere în special a prevalenței tabagismului în rândul tinerilor.

Semnături