Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 23ης Ιανουαρίου 2025 [1]

**Υπόθεση C-717/23**

**Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz**
**παρισταμένης της**
**Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,**
**M M**

[αίτηση του Verwaltungsgerichtshof
(Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, Αυστρία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Οδηγία 2014/40/ΕΕ – Διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού σε συσκευασία η οποία περιλάμβανε μη σύννομα στοιχεία – Έννοια της "διάθεσης στην αγορά" – Προμήθεια προϊόντων καπνού σε κατάστημα πώλησης από έμπορο χονδρικής πώλησης – Πρόστιμο που επιβάλλεται στον έμπορο χονδρικής πώλησης»

## I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση υπόθεση παρέχει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να αποφανθεί επί της ερμηνείας που προσήκει στον όρο «διάθεση στην αγορά», κατά το άρθρο 2, σημείο 40, και το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40/ΕΕ [2].

2. Η προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου παρέχει κατά τα φαινόμενα ορισμένες ενδείξεις ως προς το περιεχόμενο του ορισμού που πρέπει να δοθεί στον συγκεκριμένο όρο. Ωστόσο, θα προτείνω την περαιτέρω ανάπτυξη της νομολογίας αυτής βάσει μιας πληρέστερης ερμηνείας, με γνώμονα το γράμμα των διατάξεων της οδηγίας 2014/40, το πλαίσιο στο οποίο αυτές εντάσσονται και τον σκοπό που επιδιώκουν.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

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

## II. Το νομικό πλαίσιο

### *A. Το δίκαιο της Ένωσης*

#### *1. Η οδηγία 2014/40*

3. Η αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας 2014/40 αναφέρει ότι, «[σ]ύμφωνα με το άρθρο 114, παράγραφος 3 [ΣΛΕΕ], θα πρέπει να ληφθεί ως βάση για νομοθετικές προτάσεις ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας και, ιδίως, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τυχόν νέες εξελίξεις που βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα. Τα προϊόντα καπνού δεν είναι συνήθη εμπορεύματα και, λόγω των ιδιαίτερα επιβλαβών συνεπειών του καπνού στην ανθρώπινη υγεία, η προστασία της υγείας θα πρέπει να έχει υψηλή προτεραιότητα, ιδίως για τη μείωση του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων».

4. Το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο», προβλέπει τα εξής:

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

[…]

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,

[…]

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 σύμβαση-πλαίσιο του [Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ)] για τον έλεγχο του καπνού (ΣΠΕΚ).»

5. Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας φέρει τον τίτλο «Ορισμοί» και προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

[…]

40) “διάθεση στην αγορά”: η διάθεση προϊόντων, ανεξαρτήτως του τόπου παρασκευής τους, σε καταναλωτές που βρίσκονται στην Ένωση, με ή χωρίς πληρωμή, συμπεριλαμβανομένης της εξ αποστάσεως πώλησης· σε περιπτώσεις διασυνοριακών εξ αποστάσεως πωλήσεων, το προϊόν θεωρείται ότι εισάγεται στην αγορά στο κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται ο καταναλωτής,

41) “κατάστημα λιανικής πώλησης”: κάθε κατάστημα που διαθέτει στην αγορά προϊόντα καπνού, συμπεριλαμβανομένης της διάθεσης των προϊόντων από φυσικό πρόσωπο.»

6. Το άρθρο 8 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Γενικές διατάξεις» και περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο ΙΙ αυτής με τον τίτλο «Επισήμανση και συσκευασία», ορίζει στην παράγραφο 3 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι προειδοποιήσεις για την υγεία στη μονάδα συσκευασίας και σε κάθε εξωτερική συσκευασία τυπώνονται κατά τρόπον ώστε να μην μπορούν να αφαιρεθούν, είναι ανεξίτηλες και πλήρως ορατές, καθώς επίσης και ότι δεν κρύβονται εν μέρει ή εξ ολοκλήρου ούτε διακόπτονται από φορολογικά επισήματα, ετικέτες αναγραφής της τιμής, χαρακτηριστικά ασφαλείας, περιτυλίγματα, καλύμματα, κουτιά ή άλλα αντικείμενα, όταν τα προϊόντα καπνού διατίθενται στην αγορά. Στις μονάδες συσκευασίας προϊόντων καπνού, πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα σε σακουλάκια, οι προειδοποιήσεις για την υγεία μπορούν να επικολλούνται με αυτοκόλλητα, υπό τον όρο ότι τα αυτοκόλλητα αυτά δεν μπορούν να αφαιρεθούν. Οι προειδοποιήσεις για την υγεία παραμένουν ανέπαφες με το άνοιγμα της μονάδας συσκευασίας, εκτός από τα πακέτα με αρθρωτό καπάκι, όταν οι προειδοποιήσεις για την υγεία μπορούν να σκιστούν με το άνοιγμα του πακέτου, αλλά μόνο με τρόπο που εξασφαλίζει τη γραφιστική ακεραιότητα και την ορατότητα του κειμένου, των φωτογραφιών και των πληροφοριών για την απεξάρτηση από το κάπνισμα.»

7. Το άρθρο 13 της οδηγίας 2014/40, το οποίο φέρει τον τίτλο «Παρουσίαση του προϊόντος», ορίζει τα εξής:

«1. Η επισήμανση των μονάδων συσκευασίας και κάθε εξωτερικής συσκευασίας, καθώς και το ίδιο το προϊόν καπνού, δεν περιλαμβάνουν κανένα στοιχείο ή χαρακτηριστικό το οποίο:

[…]

γ) αναφέρεται σε γεύση, μυρωδιά, αρωματικές ύλες ή άλλα πρόσθετα ή επισημαίνει την απουσία τους,

[…]».

8. Το άρθρο 19 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κοινοποίηση νέων προϊόντων καπνού», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Τα κράτη μέλη απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς νέων προϊόντων καπνού να υποβάλουν κοινοποίηση στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών για κάθε τέτοιο προϊόν που προτίθενται να διαθέσουν στην εθνική αγορά. Η κοινοποίηση υποβάλλεται σε ηλεκτρονική μορφή έξι μήνες πριν από την προβλεπόμενη διάθεση στην αγορά. […]

[…]»

9. Το άρθρο 20 της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ηλεκτρονικά τσιγάρα», προβλέπει στην παράγραφο 2, πρώτο εδάφιο, τα εξής:

«Οι κατασκευαστές και οι εισαγωγείς ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης υποβάλλουν κοινοποίηση στις αρμόδιες αρχές για τυχόν σχετικά προϊόντα που προτίθενται να θέσουν στην αγορά. Η κοινοποίηση υποβάλλεται ηλεκτρονικά έξι μήνες πριν από την προβλεπόμενη διάθεση στην αγορά. […]»

10. Το άρθρο 23 της ίδιας οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Συνεργασία και επιβολή», ορίζει στις παραγράφους 2 και 3 τα ακόλουθα:

«2. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι δεν διατίθενται στην αγορά τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα που δεν συμμορφώνονται με την παρούσα οδηγία, συμπεριλαμβανομένων των εκτελεστικών και των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που προβλέπονται σε αυτήν. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να μη διατίθενται στην αγορά προϊόντα καπνού και συναφή προϊόντα, εάν δεν τηρούνται οι υποχρεώσεις κοινοποίησης που προβλέπει η παρούσα οδηγία.

3. 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.»

*2. Ο κανονισμός (ΕΕ) 2019/1020*

11. Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 14 και 43 του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1020[3] έχουν ως εξής:

«(1) Για να κατοχυρωθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων μέσα στην Ένωση, είναι απαραίτητο να εξασφαλιστεί ότι τα προϊόντα συμμορφώνονται με την ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης και ως εκ τούτου πληρούν απαιτήσεις που εγγυώνται υψηλό επίπεδο προστασίας δημόσιων συμφερόντων, όπως η υγεία και η ασφάλεια γενικά, η υγεία και η ασφάλεια στον χώρο εργασίας, η προστασία των καταναλωτών, η προστασία του περιβάλλοντος, η δημόσια ασφάλεια και η προστασία κάθε άλλου δημοσίου συμφέροντος που προστατεύεται από αυτή τη νομοθεσία. Η αυστηρή επιβολή των απαιτήσεων αυτών έχει ουσιώδη σημασία για την ενδεδειγμένη προστασία των παραπάνω συμφερόντων και για τη δημιουργία των συνθηκών που θα επιτρέψουν να ανθήσει ο θεμιτός ανταγωνισμός στην αγορά προϊόντων της Ένωσης. Συνεπώς, είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί η εν λόγω επιβολή, ανεξάρτητα από το αν τα προϊόντα διατίθενται στην αγορά απογραμμικά ή επιγραμμικά και ανεξάρτητα από το αν κατασκευάζονται ή όχι στην Ένωση.

[…]

(14) Οι σύγχρονες αλυσίδες εφοδιασμού περιλαμβάνουν μεγάλη ποικιλία οικονομικών φορέων, οι οποίοι θα πρέπει να υπόκεινται στην επιβολή της ενωσιακής νομοθεσίας εναρμόνισης, ενώ θα πρέπει να λαμβάνεται δεόντως υπόψη ο αντίστοιχος ρόλος τους στην αλυσίδα εφοδιασμού, καθώς και ο βαθμός στον οποίο συμβάλλουν στη διαθεσιμότητα προϊόντων στην αγορά της Ένωσης. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαία η εφαρμογή του παρόντος κανονισμού στους οικονομικούς φορείς τους οποίους αφορά άμεσα η ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης που παρατίθεται στο παράρτημα Ι του παρόντος κανονισμού […]

[…]

[3] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για την εποπτεία της αγοράς και τη συμμόρφωση των προϊόντων και για την τροποποίηση της οδηγίας 2004/42/ΕΚ και των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 765/2008 και (ΕΕ) αριθ. 305/2011 (ΕΕ 2019, L 169, σ. 1).

(43) Οι αρχές εποπτείας της αγοράς ενεργούν προς το συμφέρον των οικονομικών φορέων, των τελικών χρηστών και του κοινού, ώστε να διασφαλίζεται ότι τα δημόσια συμφέροντα που καλύπτονται από τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης για τα προϊόντα διαφυλάσσονται και προστατεύονται με συνέπεια μέσω κατάλληλων μέτρων επιβολής, και ότι η συμμόρφωση με την εν λόγω νομοθεσία διασφαλίζεται σε όλο το μήκος της αλυσίδας εφοδιασμού μέσω κατάλληλων ελέγχων, λαμβανομένου υπόψη ότι μόνοι οι διοικητικοί έλεγχοι σε πολλές περιπτώσεις δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τους φυσικούς και εργαστηριακούς ελέγχους προκειμένου να επαληθευθεί η συμμόρφωση των προϊόντων με τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης. Συνεπώς, οι αρχές εποπτείας της αγοράς θα πρέπει να επιτυγχάνουν ένα υψηλό επίπεδο διαφάνειας κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων τους και να δημοσιοποιούν κάθε πληροφορία που κρίνουν συναφή, ώστε να προστατεύουν τα συμφέροντα των τελικών χρηστών εντός της Ένωσης.»

12. Το άρθρο 1 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο επιγράφεται «Αντικείμενο», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα ακόλουθα:

«Σκοπός του παρόντος κανονισμού είναι η βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς μέσω της ενίσχυσης της εποπτείας της αγοράς προϊόντων καλυπτόμενων από την ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης σύμφωνα με το άρθρο 2, ώστε να διασφαλιστεί ότι στην αγορά της Ένωσης διατίθενται μόνο συμμορφούμενα προϊόντα που πληρούν απαιτήσεις που εγγυώνται υψηλό επίπεδο προστασίας των δημόσιων συμφερόντων, όπως η υγεία και η ασφάλεια γενικά, η υγεία και η ασφάλεια στον χώρο εργασίας, η προστασία των καταναλωτών, η προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας ασφάλειας και κάθε άλλου δημόσιου συμφέροντος που καλύπτεται από την εν λόγω νομοθεσία.»

13. Το άρθρο 2 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο επιγράφεται «Πεδίο εφαρμογής», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται στα προϊόντα τα οποία υπόκεινται στην ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης που παρατίθεται στο παράρτημα I (“ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης”), όπου δεν υπάρχουν στην ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης ειδικές διατάξεις με τον ίδιο στόχο οι οποίες να ρυθμίζουν με ειδικότερο τρόπο συγκεκριμένες πτυχές της εποπτείας της αγοράς και της επιβολής.»

14. Το άρθρο 3 του ίδιου κανονισμού, το οποίο επιγράφεται «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) “διαθεσιμότητα στην αγορά”: κάθε προσφορά προϊόντος για διανομή, κατανάλωση ή χρήση στην αγορά της Ένωσης στο πλαίσιο εμπορικής δραστηριότητας, είτε έναντι αντιτίμου είτε δωρεάν·

2) “διάθεση στην αγορά”: η πρώτη φορά κατά την οποία ένα προϊόν καθίσταται διαθέσιμο στην αγορά της Ένωσης·

[…]».

15. Το άρθρο 16 του κανονισμού 2019/1020, το οποίο φέρει τον τίτλο «Μέτρα εποπτείας της αγοράς», ορίζει στην παράγραφο 3 τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παραγράφου 2, τα διορθωτικά μέτρα που πρέπει να λάβει ο οικονομικός φορέας μπορεί μεταξύ άλλων να περιλαμβάνουν τα εξής:

[…]

γ) να αποσύρει ή να ανακαλέσει το προϊόν αμέσως και να ειδοποιήσει το κοινό για τον κίνδυνο που παρουσιάζει·

[…]».

### *Β. Το αυστριακό δίκαιο*

16. Κατά το άρθρο 1 του Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (νόμου περί καπνού και προστασίας των μη καπνιστών), της 1ης Ιουλίου 1995[4] (στο εξής: νόμος περί καπνού), ως «διάθεση στην αγορά», για τους σκοπούς του νόμου αυτού, νοείται «η διάθεση προϊόντων, ανεξαρτήτως του τόπου παρασκευής τους, στις καταναλώτριες ή στους καταναλωτές, με ή χωρίς πληρωμή».

17. Κατά το άρθρο 2(1) του ως άνω νόμου, απαγορεύεται η διάθεση στην αγορά «προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων που δεν συμμορφώνονται με τα άρθρα 4 έως 10e ή τις κανονιστικές ρυθμίσεις που θεσπίζονται» δυνάμει του νόμου αυτού.

18. Το άρθρο 5d του προμνησθέντος νόμου ορίζει τα εξής:

«(1) Η επισήμανση των μονάδων συσκευασίας και κάθε εξωτερικής συσκευασίας, καθώς και το ίδιο το προϊόν καπνού, δεν πρέπει να περιλαμβάνουν κανένα στοιχείο ή χαρακτηριστικό το οποίο:

[…]

3. αναφέρεται σε γεύση, μυρωδιά, αρωματικές ύλες ή άλλα πρόσθετα, ή επισημαίνει την απουσία τους,

[…]

(3) Τα κατά τις παραγράφους 1 και 2 απαγορευμένα στοιχεία και χαρακτηριστικά είναι ιδίως κείμενα, σύμβολα, ονόματα, εμπορικά σήματα, απεικονίσεις ή άλλα σήματα, χωρίς να εξαντλούνται σε αυτά.»

19. Το άρθρο 14(1) του ίδιου νόμου ορίζει τα εξής:

«Κάθε πρόσωπο το οποίο

1. διαθέτει στην αγορά προϊόντα καπνού ή συναφή προϊόντα κατά παράβαση του άρθρου 2,

[…]

[4] BGBl., 431/1995, όπως τροποποιήθηκε με το BGBl. I, 66/2019.

διαπράττει διοικητική παράβαση, εκτός αν η πράξη επισύρει αυστηρότερη κύρωση δυνάμει άλλων διοικητικών διατάξεων, και επιβάλλεται διοικητικό πρόστιμο έως 7 500 ευρώ, το οποίο ανέρχεται σε 15 000 ευρώ σε περίπτωση υποτροπής.

[…]»

## III. Η υπόθεση της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

20. Στις 30 Μαΐου 2022 η Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (διοικητική αρχή της περιφέρειας Grieskirchen, Αυστρία, στο εξής: διοικητική αρχή) επέβαλε σε βάρος του M M, εμπόρου χονδρικής πώλησης καπνού, διοικητικό πρόστιμο ύψους 1 000 ευρώ, με την αιτιολογία ότι η εταιρία της οποίας είναι διαχειριστής είχε παραδώσει σε πρατήριο προϊόντων καπνού (κατάστημα λιανικής πώλησης) τσιγάρα σε μονάδες συσκευασίας οι οποίες έφεραν μη σύννομη ετικέτα. Συγκεκριμένα, οι ενδείξεις «απόλυτα στρογγυλεμένα» και «με αργή ωρίμανση» που αναγράφονται στην εν λόγω μονάδα συσκευασίας φέρεται να αποτελούν στοιχεία που αναφέρονται σε γεύση. Η διοικητική αρχή έκρινε ότι, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, ο έμπορος χονδρικής πώλησης παρέβη το άρθρο 14, παράγραφος 1, σημείο 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 1, και το άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 3, του νόμου περί καπνού.

21. Ο M M άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου του ομόσπονδου κράτους της Άνω Αυστρίας, Αυστρία), το οποίο, με απόφαση της 1ης Σεπτεμβρίου 2022, έκανε δεκτή την προσφυγή, ακύρωσε την απόφαση της διοικητικής αρχής της 30ής Μαΐου 2022 και περάτωσε τη διαδικασία επιβολής διοικητικής κυρώσεως.

22. Κατά το ως άνω δικαστήριο, εσφαλμένως κρίθηκε από τη διοικητική αρχή ότι η παράδοση των επίμαχων προϊόντων στο κατάστημα λιανικής πώλησης συνεπαγόταν τη διάθεσή τους στην αγορά. Ειδικότερα, κατά το ίδιο δικαστήριο, το άρθρο 1, σημείο 2, του νόμου περί καπνού επαναλαμβάνει τον ορισμό του όρου «διάθεση στην αγορά» που διαλαμβάνεται στο άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40, και ως εκ τούτου με τον συγκεκριμένο όρο πρέπει να νοείται η διάθεση προϊόντων, ανεξαρτήτως του τόπου παρασκευής τους, στους καταναλωτές, με ή χωρίς πληρωμή. Επομένως, ένα προϊόν πρέπει να θεωρείται ότι «διατίθεται στην αγορά» για τους καταναλωτές όταν είναι διαθέσιμο σε καταστήματα λιανικής πώλησης ή μέσω εξ αποστάσεως πωλήσεων, η δε «διάθεση» στους καταναλωτές σημαίνει, κατά το ίδιο δικαστήριο, τη διατήρηση αποθέματος προϊόντων καπνού με σκοπό την απευθείας διάθεσή του στους καταναλωτές, δηλαδή στο τελευταίο στάδιο πριν από την πώληση στους καταναλωτές, το οποίο κατά κανόνα πραγματοποιείται εντός των πρατηρίων πώλησης προϊόντων καπνού. Ως εκ τούτου, το περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο του ομόσπονδου κράτους της Άνω Αυστρίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο M M δεν είχε προβεί σε «διάθεση στην αγορά» των επίμαχων προϊόντων, στον βαθμό που ο M M τα είχε παραδώσει στον έχοντα την εκμετάλλευση καταστήματος λιανικής πώλησης ο οποίος είναι επίσης επιχειρηματίας και όχι καταναλωτής.

23. Η διοικητική αρχή άσκησε αναίρεση κατά της αποφάσεως της 1ης Σεπτεμβρίου 2022 ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, Αυστρία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου. Στην κατ' αναίρεση δίκη, αντί της διοικητικής αρχής, παρέστη ο Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Ομοσπονδιακός Υπουργός Υγείας, Κοινωνικών Υποθέσεων, Περίθαλψης και Προστασίας του Καταναλωτή, Αυστρία).

24. Προκειμένου να αποφανθεί επί της διαφοράς της κύριας δίκης, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να προσδιοριστεί εάν η απαγόρευση που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης –το οποίο συμπίπτει επ' αυτού με το αυστριακό δίκαιο– όσον αφορά τη διάθεση στην αγορά προϊόντος καπνού σε μονάδα συσκευασίας η οποία παραβιάζει τις σχετικές με την παρουσίαση απαιτήσεις καταλαμβάνει και την προμήθεια του εν λόγω προϊόντος σε κατάστημα λιανικής πώλησης από έμπορο χονδρικής πώλησης ή μόνον την πώληση του προϊόντος αυτού από το κατάστημα λιανικής πώλησης στους καταναλωτές. Κατά το αιτούν δικαστήριο, αποφασιστικής συναφώς σημασίας είναι η ερμηνεία του όρου «διάθεση στην αγορά», ο οποίος χρησιμοποιείται στο άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40. Πλην όμως, η εν λόγω οδηγία δεν ορίζει την έννοια του όρου «διαθεσιμότητα των προϊόντων στην αγορά», καίτοι αποτελεί βασικό στοιχείο του όρου «διάθεση στην αγορά», όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας.

25. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η απόδοση του άρθρου 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40 στη γερμανική γλώσσα [5] δεν αποκλείει μια ερμηνεία του όρου «διάθεση στην αγορά» η οποία θα περιελάμβανε και τη διάθεση του προϊόντος σε κατάστημα λιανικής πώλησης. Από τις αποδόσεις ωστόσο στην αγγλική [6] και τη γαλλική [7] δεν καθίσταται δυνατό να διασαφηνιστεί το συγκεκριμένο σημείο.

26. Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι, όσον αφορά το άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40, το Δικαστήριο, στην απόφαση Pro Rauchfrei II [8], αποφάνθηκε ότι, σύμφωνα με τη συνήθη έννοια του όρου «διάθεση» που χρησιμοποιείται στην εν λόγω διάταξη, ένα προϊόν καπνού πρέπει να θεωρείται ότι «έχει διατεθεί στην αγορά» όταν οι καταναλωτές μπορούν να το προμηθευτούν. Κατά το αιτούν δικαστήριο, τούτο συμβαίνει ακόμη και όταν ένα προϊόν καπνού διατίθεται απλώς προς πώληση, ακόμη και πριν αγορασθεί και πριν καταβληθεί το αντίστοιχο τίμημα. Εξ αυτού καταλήγει ότι, εν προκειμένω, η προμήθεια του συγκεκριμένου προϊόντος σε κατάστημα λιανικής πώλησης από έμπορο χονδρικής πώλησης δεν συνιστά «διάθεση στην αγορά».

27. Εντούτοις, λόγω των διαφορών ως προς τα πραγματικά περιστατικά μεταξύ της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Pro Rauchfrei II [9] και της υποθέσεως της κύριας δίκης, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται εάν η ερμηνεία που ακολούθησε το Δικαστήριο στην ως άνω απόφαση έχει την έννοια ότι η «διάθεση στην αγορά» των προϊόντων καπνού προϋποθέτει πάντοτε, ανεξαρτήτως της επίμαχης διάταξης της οδηγίας 2014/40, ότι το προϊόν καπνού διατίθεται απευθείας στον καταναλωτή (επί παραδείγματι προς πώληση) και ότι δεν μπορεί να υπάρχει διάθεση στην αγορά σε προγενέστερο στάδιο της αλυσίδας εφοδιασμού.

28. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει συναφώς ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του, δεν επανέλαβε τις εκτιμήσεις που ανέπτυξε ο γενικός εισαγγελέας E. Tanchev στις προτάσεις του στην υπόθεση Pro Rauchfrei [10] κατά τις οποίες η χονδρική πώληση εξαιρούνταν ρητώς από την έννοια της «διάθεσης στην αγορά». Πάντως, κατά το αιτούν δικαστήριο, από τη συστηματική ερμηνεία της οδηγίας 2014/40 συνάγεται, αντιθέτως, ότι ο όρος «διάθεση στην αγορά», όπως περιγράφεται κατά γενικό τρόπο στο άρθρο 2, σημείο 40, της ως άνω οδηγίας, ανάλογα με το πλαίσιο κάθε συγκεκριμένης διάταξης της οδηγίας και ανάλογα με τη συγκεκριμένη περίπτωση, μπορεί να καλύπτει διαφορετικούς οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στο εμπόριο προϊόντων

5 «die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher». Η υπογράμμιση δική μου.

6 «to make products […] available to consumers».

7 «le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs».

8 Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, σκέψη 20).

9 Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

10 Υπόθεση C-370/20 (EU:C:2021:627).

καπνού. Επομένως, η υποχρέωση των κρατών μελών, σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, να διασφαλίζουν ότι δεν «διατίθενται στην αγορά» τα προϊόντα καπνού που δεν συμμορφώνονται με την οδηγία αυτή θα μπορούσε να καταλαμβάνει ακόμη και κατασκευαστές, εισαγωγείς ή εμπόρους χονδρικής πώλησης σε κάποια περίπτωση, ενώ, σε άλλη, μόνο φορείς εκμετάλλευσης καταστημάτων λιανικής πώλησης.

29. Τρίτον, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει στη γερμανική νομοθεσία. Συγκεκριμένα, κατά το αιτούν δικαστήριο, ο Γερμανός νομοθέτης βασίστηκε σε μια ερμηνεία του όρου «διάθεση στην αγορά» η οποία, με γνώμονα την επίμαχη διάταξη της οδηγίας 2014/40, καταλαμβάνει όλους ή ορισμένους μόνον από τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στο εμπόριο προϊόντων καπνού. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η γερμανική νομοθεσία, μολονότι επαναλαμβάνει κατ' ουσίαν τους ορισμούς του άρθρου 2 της οδηγίας, εντούτοις, διευκρινίζει, για τους σκοπούς του ορισμού της «διάθεσης στην αγορά», ότι η διάθεση των προϊόντων καπνού περιλαμβάνει κάθε προσφορά προϊόντος για διανομή, κατανάλωση ή χρήση στην αγορά της Ένωσης στο πλαίσιο εμπορικής δραστηριότητας. Ο Γερμανός νομοθέτης επανέλαβε ως εκ τούτου τον ορισμό της «διάθεσης στην αγορά» που διαλαμβάνεται στο άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού (ΕΚ) 765/2008 [11], προκειμένου να διασφαλίσει τη συνοχή μεταξύ των ουσιαστικών διατάξεων και των μέτρων εποπτείας της αγοράς.

30. Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο υποστηρίζει ότι το άρθρο 1, παράγραφος 1, σημείο 1, του γερμανικού νόμου περί καπνού διασφαλίζει ότι ο όρος «διάθεση στην αγορά» καταλαμβάνει όχι μόνον την απευθείας πώληση προϊόντων καπνού στους καταναλωτές αλλά και κάθε διάθεση προϊόντων καπνού, σε οποιοδήποτε στάδιο της αλυσίδας εφοδιασμού. Σε συνάρτηση με την ως άνω διάταξη, το άρθρο 3, παράγραφος 1, του γερμανικού νόμου περί καπνού ορίζει ότι οι έχοντες την εκμετάλλευση και οι ιδιοκτήτες των πρώτων καταστημάτων πώλησης οφείλουν επίσης να διασφαλίζουν, στο πλαίσιο της εμπορικής τους δραστηριότητας, ότι διατίθενται στην αγορά μόνον προϊόντα που πληρούν τις απαιτήσεις του προαναφερόμενου νόμου.

31. Ωστόσο, κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν υφίστανται παρεμφερείς διατάξεις στο αυστριακό δίκαιο, καθόσον η αυστριακή νομοθεσία για τη μεταφορά της οδηγίας 2014/40 στο εσωτερικό δίκαιο απλώς επαναλαμβάνει σχεδόν αυτολεξεί στο μεν άρθρο 1, σημείο 2, του νόμου περί καπνού τον ορισμό που δίδεται στο άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας, στο δε άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 1, του ίδιου νόμου την απαγόρευση διάθεσης στην αγορά την οποία επιβάλλει το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας.

32. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 23, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, σημείο 40, και το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της [οδηγίας 2014/40], την έννοια ότι η απαγόρευση διάθεσης στην αγορά προϊόντος καπνού σε μονάδα συσκευασίας η οποία περιλαμβάνει στοιχείο ή χαρακτηριστικό αναφερόμενο σε γεύση καταλαμβάνει ακόμη και την προμήθεια του προϊόντος αυτού σε κατάστημα λιανικής πώλησης από έμπορο χονδρικής πώλησης ή μόνον την πώλησή του σε καταναλωτές από κατάστημα λιανικής πώλησης;»

[11] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008, για τον καθορισμό των απαιτήσεων διαπίστευσης και εποπτείας της αγοράς όσον αφορά την εμπορία των προϊόντων (ΕΕ 2008, L 218, σ. 30). Το άρθρο 2, σημείο 2, του κανονισμού αυτού επαναλαμβάνεται στο άρθρο 3, σημείο 2, του κανονισμού 2019/1020.

33. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο M M, η Αυστριακή, η Βελγική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι ίδιοι μετέχοντες στη διαδικασία, πλην της Βελγικής Κυβέρνησης, ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 23ης Οκτωβρίου 2024.

## IV. Ανάλυση

34. Με το μοναδικό προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί εάν το άρθρο 23, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40, έχει την έννοια ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι δεν διατίθενται στην αγορά προϊόντα καπνού σε μονάδα συσκευασίας η οποία παραβιάζει τις απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας όσον αφορά την παρουσίαση των συγκεκριμένων προϊόντων καταλαμβάνει και την προμήθεια των προϊόντων αυτών σε κατάστημα λιανικής πώλησης από έμπορο χονδρικής πώλησης ή μόνον την πώληση των προϊόντων αυτών στους καταναλωτές από κατάστημα λιανικής πώλησης.

35. Πριν αρχίσω την ανάλυση του εν λόγω προδικαστικού ερωτήματος, θεωρώ σκόπιμο να διατυπώσω ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις ως προς το αντικείμενό του.

36. Ειδικότερα, επισημαίνεται ότι οι μετέχοντες στη διαδικασία επικεντρώθηκαν κατ' ουσίαν στην ερμηνεία του άρθρου 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40, το οποίο ορίζει in abstracto την έννοια του όρου «διάθεση στην αγορά» κατά την εν λόγω οδηγία. Εντούτοις, είμαι της γνώμης ότι η υπό κρίση υπόθεση δεν άπτεται της ερμηνείας του ορισμού του όρου «διάθεση στην αγορά» in abstracto, αλλά της ερμηνείας μιας ουσιαστικού δικαίου διατάξεως της εν λόγω οδηγίας που αφορά την εφαρμογή του συγκεκριμένου όρου.

37. Κατά τη γνώμη μου, το αντικείμενο της υπό κρίση υποθέσεως αφορά περισσότερο την έκταση της υποχρεώσεως που υπέχουν τα κράτη μέλη να μην επιτρέπουν τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού τα οποία δεν συμμορφώνονται με την οδηγία 2014/40, προς τούτο δε το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί του ζητήματος εάν μια τέτοια υποχρέωση καταλαμβάνει τον έλεγχο μόνον του σταδίου της πώλησης των εν λόγω προϊόντων από τα καταστήματα λιανικής πώλησης στον καταναλωτή ή προϋποθέτει και την εκ μέρους τους εποπτεία επί των προγενέστερων σταδίων της αλυσίδας εφοδιασμού, όπως είναι, εν προκειμένω, η χονδρική πώληση.

38. Ως εκ τούτου, η ανάλυσή μου θα επικεντρωθεί στην ερμηνεία του άρθρου 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40, καθόσον η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε να μη διατίθενται στην αγορά προϊόντα καπνού που δεν συμμορφώνονται με την εν λόγω οδηγία.

39. Κατά πάγια νομολογία, για την ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος [12].

[12] Αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, σκέψη 60), και της 26ης Σεπτεμβρίου 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, σκέψη 23).

40. Συνεπώς, θα προβώ στη γραμματική (Α), συστηματική (Β) και τελολογική (Γ) ερμηνεία του άρθρου 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40, προκειμένου να διακριβωθεί εάν η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι δεν διατίθενται στην αγορά προϊόντα που δεν συμμορφώνονται με την οδηγία καταλαμβάνει και την προμήθεια προϊόντων καπνού στα καταστήματα λιανικής πώλησης από τους εμπόρους χονδρικής πώλησης.

### *Α. Γραμματική ερμηνεία*

41. Το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 προβλέπει μια γενική υποχρέωση εποπτείας την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλίζεται ότι δεν διατίθεται στην αγορά κανένα προϊόν το οποίο δεν συμμορφώνεται με την εν λόγω οδηγία.

42. Για τον προσδιορισμό της σημασίας του όρου «διάθεση στην αγορά» στο πλαίσιο μιας τέτοιας υποχρεώσεως εποπτείας, οι μετέχοντες στη διαδικασία συμφωνούν να βασιστούν στο άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40.

43. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το γράμμα του άρθρου 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40 είναι σαφές και προβλέπει ότι η διάθεση στην αγορά πραγματοποιείται μόνον όταν οι καταναλωτές έχουν άμεση πρόσβαση στα επίμαχα προϊόντα. Τυχόν ερμηνεία της έννοιας αυτής ώστε να περιλαμβάνει και την προμήθεια προϊόντων σε καταστήματα λιανικής πώλησης από έμπορο χονδρικής πώλησης θα ήταν αντίθετη προς το γράμμα της ως άνω διατάξεως.

44. Συμφωνώ με την ερμηνεία αυτή. Το άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40 παρέχει έναν γενικό ορισμό του όρου «διάθεση στην αγορά», ο οποίος προϋποθέτει ότι οι καταναλωτές έχουν πρόσβαση στα επίμαχα προϊόντα.

45. Εντούτοις, είμαι της γνώμης, όπως και η Βελγική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, ότι με την απλή επίκληση του ορισμού του όρου «διάθεση στην αγορά», κατά το άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40, δεν καθίσταται δυνατό να προσδιοριστεί με ακρίβεια εάν η υποχρέωση εποπτείας που υπέχουν τα κράτη μέλη, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 23, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, απαιτεί ο έλεγχος να καταλαμβάνει και το στάδιο της προμήθειας των επίμαχων προϊόντων στα καταστήματα λιανικής πώλησης από έμπορο χονδρικής πώλησης.

46. Ειδικότερα, όπως εξάλλου υπογραμμίζει η ίδια η Επιτροπή, το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση επίτευξης αποτελέσματος, ήτοι ότι δεν πρέπει να τίθενται στη διάθεση των καταναλωτών προϊόντα τα οποία δεν συμμορφώνονται με την εν λόγω οδηγία. Επομένως, με τον όρο «διάθεση στην αγορά», όπως ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 40, της εν λόγω οδηγίας, καθίσταται δυνατό να προσδιοριστεί μόνον το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας. Αντιθέτως, ο όρος αυτός δεν παρέχει τη δυνατότητα να καθοριστεί εάν ένα τέτοιο αποτέλεσμα σημαίνει ότι η υποχρέωση εποπτείας την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη καταλαμβάνει και το στάδιο της χονδρικής πώλησης ή ότι η υποχρέωση αυτή των κρατών μελών καταλαμβάνει μόνον το στάδιο της πώλησης των επίμαχων προϊόντων στον καταναλωτή από το κατάστημα λιανικής πώλησης.

47. Το περιεχόμενο της υποχρεώσεως που διαλαμβάνεται στο άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 δεν μπορεί να αποσαφηνιστεί ούτε μέσω της παραπομπής στον ορισμό του όρου «διάθεση στην αγορά» τον οποίο ακολούθησε το Δικαστήριο στην απόφαση Pro Rauchfrei II [13]. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση, το

[13] Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

Δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει εάν η πώληση προϊόντων καπνού μέσω αυτόματου πωλητή όπου τα προϊόντα δεν είναι ορατά συνιστούσε «διάθεση στην αγορά» κατά την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας, το οποίο προβλέπει ότι, κατά τη διάθεση στην αγορά, οι προειδοποιήσεις για την υγεία που αναγράφονται στα επίμαχα προϊόντα δεν μπορούν να αποκρύβονται. Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι, σύμφωνα με τη συνήθη έννοια του όρου «διάθεση», ένα προϊόν καπνού πρέπει να θεωρείται ότι «έχει διατεθεί στην αγορά» όταν οι καταναλωτές μπορούν να το προμηθευτούν. Όταν ένα τέτοιο προϊόν διατίθεται προς πώληση, πρέπει να θεωρείται ότι έχει διατεθεί στην αγορά, ακόμη και πριν αγορασθεί και πριν καταβληθεί το αντίστοιχο τίμημα.

48. Υπό τις συνθήκες αυτές, η απόφαση Pro Rauchfrei II[14] αποσαφηνίζει την έννοια του όρου «διάθεση στην αγορά» κατά το άρθρο 2, σημείο 40, της οδηγίας 2014/40, με τρόπο που συνάδει με τη γραμματική ερμηνεία σύμφωνα με την οποία η διάθεση στην αγορά προϋποθέτει ότι οι καταναλωτές έχουν άμεση πρόσβαση στα επίμαχα προϊόντα.

49. Ωστόσο, και στην περίπτωση αυτή, μια τέτοια λύση αναδεικνύει απλώς το αποτέλεσμα στο οποίο οφείλουν να καταλήξουν τα κράτη μέλη βάσει του άρθρου 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40, ήτοι ότι οι καταναλωτές δεν μπορούν να προμηθεύονται προϊόντα τα οποία δεν συμμορφώνονται με την εν λόγω οδηγία. Αντιθέτως, η λύση αυτή δεν καθιστά δυνατό να προσδιοριστεί εάν, για να επιτευχθεί αυτό το αποτέλεσμα, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ασκούν έλεγχο μόνον κατά το στάδιο της πώλησης στον καταναλωτή από το κατάστημα λιανικής πώλησης ή και σε προηγούμενο στάδιο της αλυσίδας εφοδιασμού.

50. Από την άποψη αυτή, το γράμμα του άρθρου 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 δεν είναι σαφές. Συνεπώς, όπως επισημαίνει έκαστος των μετεχόντων στη διαδικασία, η εν λόγω διάταξη προδιαγράφει το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί. Το ζήτημα, ωστόσο, των μέσων που οφείλουν να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επίτευξη αυτού του αποτελέσματος, δηλαδή ένας ενιαίος έλεγχος κατά το τελικό στάδιο της αλυσίδας εφοδιασμού ή και στα προηγούμενα στάδια, δεν ρυθμίζεται από τη συγκεκριμένη διάταξη.

51. Κατά συνέπεια, καθόσον από το γράμμα του άρθρου 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 δεν προκύπτει με σαφήνεια εάν η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι δεν «διατίθενται στην αγορά» προϊόντα καπνού που δεν συμμορφώνονται με την εν λόγω οδηγία συνίσταται στον εκ μέρους τους έλεγχο και κατά το στάδιο της προμήθειας των προϊόντων αυτών σε κατάστημα λιανικής πώλησης από έμπορο χονδρικής πώλησης, φρονώ ότι το γράμμα του ορισμού του επίμαχου όρου πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται η συγκεκριμένη διάταξη και των σκοπών που η εν λόγω οδηγία επιδιώκει.

### *Β. Συστηματική ερμηνεία*

52. Αφενός, το άρθρο 23 της οδηγίας 2014/40, το οποίο φέρει τον τίτλο «Συνεργασία και επιβολή», περιλαμβάνεται στις τελικές διατάξεις της εν λόγω οδηγίας και η παράγραφος 2 αυτού προβλέπει ότι τα «κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι δεν διατίθενται στην αγορά τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα που δεν συμμορφώνονται με την […] οδηγία [αυτή]».

53. Το δε άρθρο 23, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/40 προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίσουν κανόνες όσον αφορά τις κυρώσεις που ισχύουν για παραβάσεις των εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο.

[14] Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

54. Επομένως, αντιλαμβάνομαι το μεν άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 υπό την έννοια ότι επιβάλλει στα κράτη μέλη μια γενική υποχρέωση ελέγχου, ώστε να διασφαλίζεται ότι κανένα μη συμμορφούμενο προς την οδηγία προϊόν δεν τίθεται στη διάθεση των καταναλωτών, τη δε παράγραφο 3 του άρθρου αυτού υπό την έννοια ότι η εν λόγω υποχρέωση γενικού ελέγχου συγκεκριμενοποιείται μέσω της θέσπισης ενός συστήματος κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των απαιτήσεων της οδηγίας.

55. Ωστόσο, ουδείς λόγος περιορίζει τη δυνατότητα θέσπισης αυτού του συστήματος κυρώσεων στις περιπτώσεις παραβάσεως των διατάξεων της οδηγίας 2014/40 μόνον κατά το στάδιο της προμήθειας μη συμμορφούμενων προϊόντων καπνού στους καταναλωτές από τα καταστήματα λιανικής πώλησης. Αντιθέτως, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, οι κυρώσεις αυτές αφορούν το σύνολο των διατάξεων της οδηγίας ανεξαρτήτως του σταδίου της αλυσίδας εφοδιασμού στο οποίο εφαρμόζονται.

56. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι η υποχρέωση εποπτείας της αγοράς που επιβάλλεται στα κράτη μέλη με το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 δεν θα πρέπει να υπόκειται σε έναν τέτοιο περιορισμό.

57. Αφετέρου, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο το οποίο υπογραμμίζει η Επιτροπή, επισημαίνεται ότι η οδηγία 2014/40 συμπληρώνεται, σε ορισμένο βαθμό, από τον κανονισμό 2019/1020, ο οποίος προβλέπει μέτρα εποπτείας της αγοράς προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα επίμαχα προϊόντα συμμορφώνονται με τις ουσιαστικές διατάξεις της νομοθεσίας εναρμόνισης.

58. Συγκεκριμένα, ο κανονισμός 2019/1020 εφαρμόζεται σε προϊόντα που υπόκεινται στην ενωσιακή νομοθεσία εναρμόνισης, κατάλογος της οποίας παρατίθεται στο παράρτημα Ι του ως άνω κανονισμού και στον οποίο περιλαμβάνεται η οδηγία 2014/40. Ως εκ τούτου, σκοπός του εν λόγω κανονισμού είναι να ενισχυθεί η εποπτεία της αγοράς των προϊόντων που καλύπτονται από την εν λόγω οδηγία, ώστε να διασφαλιστεί ότι διατίθενται στην αγορά μόνον προϊόντα που συμμορφώνονται με την οδηγία.

59. Κατ’ άλλη διατύπωση, ο κανονισμός 2019/1020 αποσκοπεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών που προβλέπονται στην οδηγία 2014/40 όσον αφορά τη συμμόρφωση των προϊόντων καπνού προς τις διατάξεις της.

60. Προς τούτο, ο κανονισμός 2019/1020 επιβάλλει, μεταξύ άλλων, στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτηρούν την αγορά και, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ενός προϊόντος, να λαμβάνουν ορισμένα μέτρα, μεταξύ των οποίων και να διατάσσουν τον οικείο οικονομικό φορέα να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να παύσει η μη συμμόρφωση. Συνεπώς, η υποχρέωση εποπτείας, που ενισχύει την ήδη προβλεπόμενη από την οδηγία 2014/40 υποχρέωση εποπτείας, δεν περιορίζεται από τον κανονισμό μόνο στο στάδιο της διάθεσης του προϊόντος στον καταναλωτή από το κατάστημα λιανικής πώλησης, αλλά συμπληρώνει τη ρύθμιση αυτή απαιτώντας από τα κράτη μέλη να θεσπίσουν συγκεκριμένα μέτρα.

61. Όπως υπογραμμίζει η ίδια η Επιτροπή, με τον τρόπο αυτόν επιδιώκεται να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας 2014/40 σε ολόκληρη την αλυσίδα εφοδιασμού των προϊόντων καπνού, δεδομένου ότι η αιτιολογική σκέψη 12 του κανονισμού 2019/1020 αναφέρει ότι «οι οικονομικοί φορείς σε ολόκληρη την αλυσίδα εφοδιασμού αναμένεται να ενεργούν […] σύμφωνα με τις ισχύουσες νομικές απαιτήσεις όταν διαθέτουν προϊόντα […] στην αγορά».

62. Φρονώ ότι ένας τέτοιος μηχανισμός επιβεβαιώνει ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 υποχρέωση εποπτείας πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπον ώστε να έχει το ίδιο περιεχόμενο με εκείνο του κανονισμού 2019/1020.

63. Για τους λόγους αυτούς, από τη συστηματική ερμηνεία προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, ότι η υποχρέωση εποπτείας των κρατών μελών, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40, συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη πρέπει να ασκούν την υποχρέωση εποπτείας που υπέχουν όχι μόνο στο στάδιο της διάθεσης των επίμαχων προϊόντων στον καταναλωτή από τα καταστήματα λιανικής πώλησης, αλλά και στο στάδιο της χονδρικής πώλησης.

64. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται εξάλλου και από την τελολογική ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως.

### *Γ. Τελολογική ερμηνεία*

65. Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, η οδηγία 2014/40 επιδιώκει, κατά το άρθρο 1, διττό σκοπό, ο οποίος συνίσταται στη διευκόλυνση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τον καπνό και τα συναφή προϊόντα, με σημείο αφετηρίας ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, ιδίως των νέων [15].

66. Ο σκοπός της διασφάλισης υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας διατυπώνεται στις αιτιολογικές σκέψεις 8, 13, 18, 21, 36, 54 και 59 της οδηγίας 2014/40.

67. Υπό το πρίσμα του σκοπού αυτού, θεωρώ ότι πρέπει ερμηνευθεί η γενική υποχρέωση εποπτείας της αγοράς που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 υπό την έννοια ότι ο σχετικός έλεγχος δεν ασκείται μόνο στο στάδιο της πώλησης του επίμαχου προϊόντος στον καταναλωτή από το κατάστημα λιανικής πώλησης, αλλά και στο πλαίσιο οποιασδήποτε συναλλαγής η οποία συνεπάγεται κατά λογική αναγκαιότητα την τελική διάθεση του προϊόντος στους καταναλωτές.

68. Συγκεκριμένα, τυχόν περιορισμός του διενεργούμενου από τα κράτη μέλη ελέγχου της συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις της οδηγίας 2014/40 μόνο στο τελευταίο στάδιο της αλυσίδας εφοδιασμού των προϊόντων καπνού θα έθιγε, κατά τη γνώμη μου, την αποτελεσματικότητα της υποχρέωσης εποπτείας που η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη.

69. Συγκεκριμένα, μια τέτοια ερμηνεία θα σήμαινε ότι, κατά την οδηγία 2014/40, μόνον ο έχων την εκμετάλλευση καταστήματος λιανικής πώλησης θα μπορούσε να θεωρηθεί υπεύθυνος για τη διάθεση στην αγορά προϊόντων που δεν συμμορφώνονται με την οδηγία, παρότι ο τελευταίος δεν έχει κανέναν έλεγχο επί μεγάλου αριθμού απαιτήσεων της οδηγίας σχετικά με τη σύνθεση ή τη συσκευασία των εν λόγω προϊόντων. Το αποτέλεσμα εξ αυτού θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, να υπάρξει κίνδυνος, και μάλιστα μη αμελητέος, να τεθούν στη διάθεση των καταναλωτών προϊόντα μη συμμορφούμενα, και, ως εκ τούτου, επιβλαβή για την υγεία τους.

70. Απεναντίας, η ερμηνεία που προτείνω, κατά την οποία η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι δεν διατίθενται στην αγορά μη συμμορφούμενα με την οδηγία 2014/40 προϊόντα επιβάλλει τη διενέργεια ελέγχων στα διάφορα στάδια της αλυσίδας εφοδιασμού, καθιστά δυνατή την επίτευξη του σκοπού της κατοχύρωσης υψηλού επιπέδου προστασίας της

[15] Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, EU:C:2016:323, σκέψη 80).

υγείας, καθόσον διασφαλίζεται ότι, για κάθε πράξη η οποία κατά λογική αναγκαιότητα συνεπάγεται την τελική διάθεση του προϊόντος στους καταναλωτές, τα κράτη μέλη ελέγχουν τη συμμόρφωση προς τις επιταγές της οδηγίας 2014/40.

71. Ομοίως, ο σκοπός της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς συνιστά, κατά τη γνώμη μου, λόγο για να μη γίνει δεκτή η γνώμη της Επιτροπής ότι η υποχρέωση εποπτείας που προβλέπεται στο άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 επιβάλλει στα κράτη μέλη να ελέγχουν μόνον την πώληση από το κατάστημα λιανικής πώλησης στον καταναλωτή, καταλείποντας στα κράτη μέλη την ευχέρεια να θεσπίσουν, εφόσον το επιθυμούν, εθνικά μέτρα σε προηγούμενο στάδιο της αλυσίδας εφοδιασμού, προκειμένου να διασφαλίσουν ότι δεν τίθενται στη διάθεση του καταναλωτή μη συμμορφούμενα προϊόντα.

72. Βέβαια, μια τέτοια ερμηνεία ενέχει τον κίνδυνο να υπάρξουν διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των διαφόρων κρατών μελών και να επιβάλλονται διαφορετικές υποχρεώσεις στους φορείς της αλυσίδας εφοδιασμού, πλην των καταστημάτων λιανικής πώλησης, ανάλογα με τα εθνικά μέτρα που έχουν θεσπίσει τα κράτη μέλη.

73. Κατά συνέπεια, από την τελολογική ερμηνεία του άρθρου 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/40 συνάγεται κατά τη γνώμη μου ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι δεν διατίθενται στην αγορά προϊόντα καπνού σε μονάδα συσκευασίας που παραβιάζει τις σχετικές με την παρουσίαση των προϊόντων αυτών απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας πρέπει να καταλαμβάνει όχι μόνον το στάδιο της πώλησης των προϊόντων αυτών από το κατάστημα λιανικής πώλησης στον καταναλωτή, αλλά και την προμήθεια των προϊόντων αυτών στο κατάστημα λιανικής πώλησης από τον έμπορο χονδρικής πώλησης.

## V. Πρόταση

74. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Αυστρία) ως εξής:

Το άρθρο 23, παράγραφος 2, 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, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, σημείο 40, της ίδιας οδηγίας,

έχει την έννοια ότι:

η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι δεν διατίθενται στην αγορά προϊόντα καπνού σε μονάδα συσκευασίας που παραβιάζει τις σχετικές με την παρουσίαση των συγκεκριμένων προϊόντων απαιτήσεις της ως άνω οδηγίας δεν καταλαμβάνει μόνον την πώληση των προϊόντων αυτών από το κατάστημα λιανικής πώλησης στους καταναλωτές, αλλά και την προμήθεια των εν λόγω προϊόντων στο κατάστημα λιανικής πώλησης από τον έμπορο χονδρικής πώλησης.