Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 23 ianuarie 2025[1]

Cauza C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
cu participarea
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M M

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria)]

„Trimitere preliminară – Directiva 2014/40/UE – Introducerea pe piață a unor produse din tutun al căror ambalaj cuprindea elemente ilicite – Noțiunea de «introducere pe piață» – Furnizarea de produse din tutun de către un distribuitor angro către un punct de vânzare – Amendă impusă distribuitorului angro”

I. Introducere

1. Prezenta cauză oferă Curții oportunitatea de a se pronunța cu privire la interpretarea care trebuie dată noțiunii de „introducere pe piață”, în sensul articolului 2 punctul 40 și al articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40/UE[2].

2. Jurisprudența anterioară a Curții pare să ofere anumite indicații cu privire la domeniul de aplicare al definiției pe care ar trebui să o primească această noțiune. Am propune totuși nuanțarea acestei jurisprudențe pe baza unei interpretări mai complete în funcție de termenii, de contextul și de obiectivul urmărit de dispozițiile Directivei 2014/40.

[1] Limba originală: franceza.

[2] Directiva 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).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2014/40

3. Considerentul (8) al Directivei 2014/40 enunță că, „[î]n conformitate cu articolul 114 alineatul (3) [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”.

4. Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiectul”, prevede:

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

[…]

(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;

[…]

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 Convenției-cadru pentru controlul tutunului a [Organizației Mondiale a Sănătății (OMS)] (CCCT).”

5. Articolul 2 din directiva menționată, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

40. «introducere pe piață» înseamnă punerea produselor, indiferent de locul lor de fabricare, la dispoziția consumatorilor din Uniune, cu sau fără plată, inclusiv prin vânzare la distanță; în cazul vânzărilor transfrontaliere la distanță, produsul este considerat ca fiind introdus pe piață în statul membru în care este situat consumatorul;

41. «punct de vânzare cu amănuntul» înseamnă orice punct de vânzare prin care produsele din tutun sunt introduse pe piață, inclusiv de către o persoană fizică.”

6. Articolul 8 din aceeași directivă, intitulat „Dispoziții generale”, care face parte din capitolul II din aceasta, la rândul său intitulat „Etichetare și ambalare”, prevede la alineatul (3):

„Statele membre se asigură că avertismentele de sănătate de pe un pachet unitar și de pe orice ambalaj exterior sunt tipărite astfel încât să nu poată fi îndepărtate, să nu poată fi șterse și să fie integral vizibile, inclusiv prin faptul că nu sunt ascunse sau întrerupte parțial sau total de timbre fiscale, marcaje de preț, elemente de securitate, înfășurări, învelitori, cutii sau alte elemente, atunci când produsele din tutun sunt introduse pe piață. Pe pachetele unitare de produse din tutun altele decât țigarete și tutun de rulat ambalat în pungi, avertismentele de sănătate pot fi aplicate cu ajutorul autocolantelor, cu condiția ca acestea să fie nedetașabile. Avertismentele de sănătate rămân intacte la deschiderea pachetului unitar, în afara cazului pachetelor cu capac cu clapă superioară basculantă, pentru care avertismentele de sănătate pot fi rupte la deschiderea pachetului, dar numai într-un mod care să asigure integritatea grafică și vizibilitatea textului, a fotografiilor și a informațiilor referitoare la renunțare.”

7. Articolul 13 din Directiva 2014/40, intitulat „Prezentarea produsului”, are următorul cuprins:

„(1) Etichetarea unui pachet unitar și a oricărui ambalaj exterior și a produsului din tutun însuși nu include nicio caracteristică și niciun element care:

[…]

(c) se referă la gust, miros, aromatizanți sau alți aditivi sau la absența acestora;

[…]”

8. Articolul 19 din această directivă, intitulat „Notificarea noilor produse din tutun”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre solicită producătorilor și importatorilor de noi produse din tutun să notifice autorităților competente ale statelor membre orice astfel de nou produs din tutun pe care intenționează să îl introducă pe piețele naționale. Notificarea se transmite în format electronic cu șase luni înainte de data preconizată pentru introducerea pe piață. […]

[…]”

9. Articolul 20 din directiva menționată, intitulat „Țigaretele electronice”, prevede la alineatul (2) primul paragraf:

„Producătorii și importatorii de țigarete electronice și de flacoane de reumplere notifică autoritățile competente ale statelor membre cu privire la orice astfel de produs pe care intenționează să îl introducă pe piață. Notificarea respectivă se transmite în formă electronică, cu șase luni înaintea datei vizate pentru introducerea pe piață. […]”

10. Articolul 23 din aceeași directivă, intitulat „Cooperarea și asigurarea respectării”, prevede la alineatele (2) și (3):

„(2) Statele membre se asigură că produsele din tutun și produsele conexe care nu sunt conforme cu prezenta directivă, inclusiv cu actele de punere în aplicare și cu actele delegate prevăzute în prezenta directivă, nu sunt introduse pe piață. Statele membre se asigură că produsele din tutun

și produsele conexe nu sunt introduse pe piață dacă nu sunt respectate obligațiile de raportare prevăzute în prezenta directivă.

(3) 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."

2. Regulamentul (UE) 2019/1020

11. Considerentele (1), (14) și (43) ale Regulamentului (UE) 2019/1020[3] au următorul cuprins:

„(1) În scopul de a garanta libera circulație a produselor în Uniune, este necesar să se asigure că acestea respectă legislația de armonizare a Uniunii și, prin urmare, îndeplinesc cerințe care garantează un nivel ridicat de protecție a intereselor publice, precum sănătatea și siguranța în general, sănătatea și siguranța la locul de muncă, protecția consumatorilor, protecția mediului, a siguranței publice și a oricăror alte interese publice protejate de legislația respectivă. Asigurarea aplicării cu strictețe a unor astfel de cerințe este esențială pentru protecția adecvată a acestor interese și pentru a crea condiții în care să fie stimulată concurența loială pe piața mărfurilor din Uniune. Prin urmare, sunt necesare norme pentru această asigurare a aplicării legislației, indiferent dacă produsele sunt introduse pe piață prin mijloace offline sau online și indiferent dacă ele sunt fabricate în Uniune sau nu.

[…]

(14) Lanțurile de aprovizionare moderne cuprind o gamă largă de operatori economici, care ar trebui să fie toți obligați să asigure aplicarea legislației de armonizare a Uniunii, ținând seama în mod corespunzător de rolurile lor respective în cadrul lanțului de aprovizionare, precum și de măsura în care contribuie la punerea la dispoziție a produselor pe piața Uniunii. Prin urmare, este necesar ca prezentul regulament să se aplice operatorilor economici care sunt direct vizați de legislația de armonizare a Uniunii menționată în anexa I la prezentul regulament […]

[…]

(43) Autoritățile de supraveghere a pieței acționează în interesul operatorilor economici, al utilizatorilor finali și al publicului, pentru a asigura că interesele publice care intră sub incidența legislației de armonizare a Uniunii relevante privind produsele sunt permanent menținute și protejate prin intermediul unor măsuri de asigurare a aplicării legislației adecvate, precum și că respectarea acestei legislații este asigurată de-a lungul lanțului de aprovizionare prin controale adecvate, ținându-se seama de faptul că, în multe cazuri, simplele controale administrative nu pot înlocui controalele fizice și de laborator pentru a verifica dacă produsele sunt conforme cu legislația de armonizare a Uniunii relevantă. Prin urmare, autoritățile de supraveghere a pieței ar trebui să asigure un nivel ridicat de

[3] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind supravegherea pieței și conformitatea produselor și de modificare a Directivei 2004/42/CE și a Regulamentelor (CE) nr. 765/2008 și (UE) nr. 305/2011 (JO 2019, L 169, p. 1).

transparență în desfășurarea activităților lor și să pună la dispoziția publicului toate informațiile pe care le consideră relevante pentru a proteja interesele utilizatorilor finali din Uniune.”

12. Articolul 1 din acest regulament, intitulat „Obiectul”, prevede la alineatul (1):

„Obiectivul prezentului regulament este de a îmbunătăți funcționarea pieței interne prin consolidarea supravegherii pieței în ceea ce privește produsele care intră sub incidența legislației de armonizare a Uniunii menționate la articolul 2, pentru a garanta că numai produsele conforme care îndeplinesc cerințe care oferă un nivel ridicat de protecție a intereselor publice, precum sănătatea și siguranța, în general, sănătatea și siguranța la locul de muncă, protecția consumatorilor, protecția mediului și a securității publice și a oricăror alte interese publice protejate de legislația respectivă, sunt puse la dispoziție pe piața Uniunii.”

13. Articolul 2 din regulamentul menționat, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezentul regulament se aplică produselor care fac obiectul legislației de armonizare a Uniunii care figurează în anexa I (denumită în continuare «legislația de armonizare a Uniunii»), în măsura în care nu există dispoziții specifice cu același obiectiv în legislația de armonizare a Uniunii, care reglementează în mod mai detaliat aspectele specifice legate de supravegherea pieței și asigurarea aplicării legislației.”

14. Articolul 3 din același regulament, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentului regulament se aplică următoarele definiții:

1. «punere la dispoziție pe piață» înseamnă orice furnizare a unui produs pentru distribuție, consum sau utilizare, pe piața Uniunii, în cursul unei activități comerciale, în schimbul unei plăți sau gratuit;

2. «introducere pe piață» înseamnă punere la dispoziție pentru prima oară a unui produs pe piața Uniunii;

[…]”

15. Articolul 16 din Regulamentul 2019/1020, intitulat „Măsurile de supraveghere a pieței”, prevede la alineatul (3):

„În sensul alineatului (2), măsurile corective care trebuie luate de operatorul economic pot include, printre altele:

[…]

(c) retragerea sau rechemarea imediată a produsului și avertizarea publicului în legătură cu riscul prezentat;

[…]”

B. Dreptul austriac

16. Potrivit articolului 1 din Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (Legea privind tutunul și protecția nefumătorilor) din 1 iulie 1995[4] (denumită în continuare „Legea privind tutunul"), „introducere pe piață", în sensul prezentei legi, înseamnă „punerea produselor, indiferent de locul lor de fabricare, la dispoziția consumatoarelor sau a consumatorilor, cu sau fără plată".

17. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din această lege, introducerea pe piață a „produselor din tutun și a produselor conexe care nu respectă articolele 4-10 sau reglementările adoptate" în temeiul acesteia este interzisă.

18. Articolul 5d din legea menționată are următorul cuprins:

„(1) Etichetarea unui pachet unitar și a oricărui ambalaj exterior și a produsului din tutun însuși nu include nicio caracteristică și niciun element care:

[…]

3. se referă la gust, miros, aromatizanți sau alți aditivi sau la absența acestora;

[…]

(3) Elementele și caracteristicile interzise în temeiul alineatelor (1) și (2) sunt în special texte, simboluri, denumiri, mărci comerciale, semne figurative sau alte semne."

19. Articolul 14 alineatul (1) din aceeași lege prevede:

„Orice persoană care

1. introduce pe piață produse din tutun sau produse conexe cu încălcarea articolului 2,

[…]

săvârșește o contravenție, cu excepția cazului în care faptele sunt pasibile de o sancțiune mai severă în temeiul altor dispoziții administrative, și trebuie sancționată cu o amendă administrativă de până la 7 500 de euro, 15 000 de euro în caz de recidivă.

[…]"

III. Litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

20. La 30 mai 2022, Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Autoritatea administrativă a districtului Grieskirchen, Austria, denumită în continuare „autoritatea administrativă") i-a aplicat lui MM, un distribuitor angro de tutun, o amendă administrativă de 1 000 de euro pentru motivul că societatea al cărei administrator este livrase unei tutungerii (punct de vânzare cu amănuntul) țigarete într-un pachet unitar cu o etichetă interzisă. Astfel, informațiile „perfect rotunjit" și „cu *slow curing*" care figurau pe acest pachet unitar ar fi elemente care se referă la

[4] BGBl., 431/1995, în versiunea BGBl. I, 66/2019.

gust. Autoritatea administrativă a apreciat că, procedând astfel, distribuitorul angro a încălcat articolul 14 alineatul (1) punctul 1 din Legea privind tutunul coroborat cu articolul 2 alineatul (1) punctul 1 și cu articolul 5d alineatul (1) punctul 3 din aceasta.

21. MM a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunalul Administrativ Regional al landului Austria Superioară, Austria), care, prin decizia din 1 septembrie 2022, a admis această acțiune, a anulat decizia autorității administrative din 30 mai 2022 și a pus capăt procedurii de sancționare administrativă.

22. Potrivit acestui tribunal administrativ regional, autoritatea administrativă a considerat în mod eronat că livrarea produselor în cauză către punctul de vânzare cu amănuntul a determinat introducerea lor pe piață. Astfel, articolul 1 punctul 2 din Legea privind tutunul reia definiția termenilor „introducere pe piață” care figurează la articolul 2 punctul 40 din Directiva 2014/40, așa încât această noțiune ar trebui înțeleasă ca punerea produselor, indiferent de locul lor de fabricare, la dispoziția consumatorilor, cu sau fără plată. Așadar, un produs ar trebui considerat ca fiind „introdus pe piață” pentru consumatori atunci când este disponibil la punctele de vânzare cu amănuntul sau prin vânzare la distanță, iar „punerea la dispoziția” consumatorilor ar corespunde deținerii unui stoc de produse din tutun în vederea furnizării directe către consumatori, cu alte cuvinte ultima etapă înainte de vânzarea către consumatori, care are loc în general la o tutungerie. Tribunalul Administrativ Regional al landului Austria Superioară a concluzionat, așadar, că MM nu a „introdus pe piață” produsele în cauză în măsura în care le-a livrat unui punct de vânzare cu amănuntul, care este de asemenea un întreprinzător, iar nu un consumator.

23. Autoritatea administrativă a formulat recurs împotriva deciziei din 1 septembrie 2022 la Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria), instanța de trimitere. Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (ministrul federal al sănătății, afacerilor sociale, asistenței și protecției consumatorilor, Austria) s-a substituit ulterior autorității administrative în cadrul procedurii.

24. Pentru a se pronunța cu privire la litigiul principal, instanța de trimitere apreciază că trebuie să se stabilească dacă interdicția prevăzută de dreptul Uniunii – al cărei conținut este în concordanță cu dreptul austriac – de a introduce pe piață un produs din tutun al cărui pachet unitar încalcă cerințele referitoare la prezentare se aplică încă din etapa furnizării acestui produs de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul sau numai în etapa furnizării sale de la punctul de vânzare cu amănuntul către un consumator. Interpretarea noțiunii de „introducere pe piață”, utilizată la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40, ar fi determinantă în această privință. Or, această directivă nu ar defini noțiunea de „punere la dispoziție a produselor”, care ar fi totuși un element central al noțiunii de „introducere pe piață”, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 40 din aceasta.

25. În primul rând, instanța de trimitere arată că versiunea în limba germană [5] a articolului 2 punctul 40 din Directiva 2014/40 nu exclude o interpretare a noțiunii de „introducere pe piață” care ar cuprinde punerea produsului la dispoziția unui punct de vânzare cu amănuntul. Versiunile în limbile engleză [6] și franceză [7] nu ar permite totuși clarificarea acestui aspect.

[5] „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher”. Sublinierea noastră.

[6] „to make products […] available to consumers”.

[7] „le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs”.

26. În al doilea rând, această instanță constată că, în ceea ce privește articolul 2 punctul 40 din Directiva 2014/40, Curtea a statuat, în Hotărârea Pro Rauchfrei II[8], în conformitate cu sensul uzual al termenilor „punere la dispoziție” utilizați în această dispoziție, că un produs din tutun ar trebui considerat ca făcând obiectul unei „introduceri pe piață” atunci când consumatorii pot să și-l procure. Aceasta ar fi situația numai atunci când acest produs este disponibil la vânzare, chiar înainte să fi fost cumpărat și plătit. De aici ar rezulta că, în speță, furnizarea produsului menționat de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul nu constituie o „introducere pe piață”.

27. Cu toate acestea, date fiind diferențele de fapt dintre cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Pro Rauchfrei II[9] și cauza principală, instanța de trimitere ridică problema dacă interpretarea reținută de Curte în această hotărâre trebuie înțeleasă în sensul că o „introducere pe piață” a unor produse din tutun presupune întotdeauna, independent de dispoziția în cauză din Directiva 2014/40, ca produsul din tutun să fie pus la dispoziția unui consumator în mod direct (de exemplu, prin vânzare) și ca această punere la dispoziție să nu se poată produce într-o etapă anterioară a lanțului de aprovizionare.

28. În această privință, instanța de trimitere arată că Curtea nu a preluat, în hotărârea sa, considerațiile dezvoltate de domnul avocat general Tanchev în Concluziile prezentate în cauza Pro Rauchfrei[10], potrivit cărora vânzarea cu ridicata este exclusă în mod explicit din noțiunea de „introducere pe piață”. În aceste condiții, potrivit instanței menționate, o interpretare sistematică a Directivei 2014/40 sugerează, dimpotrivă, că noțiunea de „introducere pe piață”, definită în mod general la articolul 2 punctul 40 din aceasta, se poate aplica diferiților operatori economici vizați de comerțul cu produse din tutun, în funcție de dispoziția aplicabilă din această directivă și de situația în cauză. Astfel, obligația impusă statelor membre la articolul 23 alineatul (2) din directiva menționată de a se asigura că produsele din tutun care nu sunt conforme cu aceasta nu sunt „introduse pe piață” s-ar putea aplica, în anumite cazuri, producătorilor, importatorilor sau distribuitorilor angro, iar în alte cazuri numai punctelor de vânzare cu amănuntul.

29. În al treilea rând, instanța de trimitere face referire la legislația germană. Astfel, legiuitorul german s-ar fi întemeiat pe o interpretare a noțiunii de „introducere pe piață” care, în funcție de dispoziția în cauză din Directiva 2014/40, acoperă toți operatorii economici vizați de comerțul cu produse din tutun sau numai pe unii dintre aceștia. În opinia acesteia, deși legislația germană preia în esență definițiile de la articolul 2 din directiva menționată, aceasta a precizat totuși, în scopul definirii termenilor „introducere pe piață”, că punerea la dispoziție a produselor din tutun include orice furnizare a unui produs pentru distribuție, consum sau utilizare, pe piața Uniunii, în cursul unei activități comerciale. Legiuitorul german ar fi preluat astfel definiția termenilor „introducere pe piață” care figurează la articolul 2 punctul 2 din Regulamentul (CE) nr. 765/2008[11] pentru a asigura o coerență între dispozițiile de fond și măsurile de supraveghere a pieței.

30. În consecință, instanța de trimitere arată că articolul 1 alineatul (1) punctul 1 din Legea germană privind tutunul garantează că noțiunea de „introducere pe piață” acoperă nu numai furnizarea directă a produselor din tutun către un consumator, ci orice furnizare, la orice nivel al

8 Hotărârea din 9 martie 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, punctul 20).

9 Hotărârea din 9 martie 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

10 C-370/20, EU:C:2021:627.

11 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor (JO 2008, L 218, p. 30). Articolul 2 punctul 2 din acest regulament a fost preluat la articolul 3 punctul 2 din Regulamentul 2019/1020.

lanțului de aprovizionare, a acestor produse. În continuarea acestei dispoziții, articolul 3 alineatul (1) din legea respectivă prevede că operatorii economici și proprietarii primelor puncte de vânzare sunt obligați în același mod, în cadrul activității lor comerciale, să se asigure că numai produsele care îndeplinesc cerințele legii menționate sunt introduse pe piață.

31. Or, nu ar exista norme comparabile în dreptul austriac, acesta limitându-se la o transpunere care preia aproape cuvânt cu cuvânt definiția dată la articolul 2 punctul 40 din Directiva 2014/40 în cadrul articolului 1 punctul 2 din Legea privind tutunul și interdicția introducerii pe piață prevăzută la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 în cadrul articolului 2 alineatul (1) punctul 1 din legea menționată.

32. În aceste condiții, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 23 alineatul (2) coroborat cu articolul 2 punctul 40 și cu articolul 13 alineatul (1) litera (c) din [Directiva 2014/40] trebuie interpretat în sensul că interdicția privind introducerea pe piață a unui produs din tutun al cărui pachet prezintă elemente sau caracteristici care se referă la gust vizează de asemenea distribuirea acestui produs din tutun de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul sau doar vânzarea la un punct de vânzare cu amănuntul către consumatori?”

33. MM, guvernele austriac, belgian și neerlandez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceleași părți, cu excepția guvernului belgian, au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 23 octombrie 2024.

IV. Analiză

34. Prin intermediul întrebării sale unice, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 coroborat cu articolul 2 punctul 40 din aceasta trebuie interpretat în sensul că obligația impusă statelor membre de a se asigura că produsele din tutun al căror pachet unitar încalcă prevederile acestei directive referitoare la prezentarea produselor respective nu sunt introduse pe piață se aplică și în etapa furnizării acestor produse de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul sau numai în etapa furnizării lor de la un punct de vânzare cu amănuntul către consumatori.

35. Considerăm necesar, înainte de a începe analiza acestei întrebări preliminare, să prezentăm câteva observații introductive cu privire la obiectul acesteia.

36. Astfel, observăm că părțile în litigiu s-au concentrat în esență pe interpretarea articolului 2 punctul 40 din Directiva 2014/40, care definește în mod abstract noțiunea de „introducere pe piață”, în sensul acestei directive. Cu toate acestea, considerăm că prezenta cauză nu privește interpretarea definiției noțiunii de „introducere pe piață” *in abstracto*, ci pe cea a unei dispoziții materiale a directivei menționate care pune în aplicare această noțiune.

37. În opinia noastră, obiectul prezentei cauze privește mai curând întinderea obligației statelor membre de a nu permite introducerea pe piață a produselor din tutun care nu sunt conforme cu Directiva 2014/40, Curtea trebuind, în acest scop, să soluționeze aspectul dacă o astfel de obligație

implică numai controlul asupra etapei vânzării acestor produse de la punctul de vânzare cu amănuntul către consumator sau presupune și supravegherea etapelor anterioare ale lanțului de aprovizionare, precum, așa cum este cazul în speță, vânzarea cu ridicata.

38. Ne vom concentra, așadar, analiza asupra interpretării articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40, în măsura în care acesta impune statelor membre să se asigure că produsele din tutun care nu sunt conforme cu directiva menționată nu sunt introduse pe piață.

39. Potrivit unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție [12].

40. Vom proceda, așadar, la interpretarea literală (A), sistematică (B) și teleologică (C) a articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 pentru a stabili dacă furnizarea de produse din tutun de către un distribuitor angro către punct de vânzare cu amănuntul intră sub incidența obligației care revine statelor membre de a se asigura că niciun produs care nu este conform cu această directivă nu este introdus pe piață.

A. Interpretarea literală

41. Articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 prevede în sarcina statelor membre o obligație generală de supraveghere prin care se urmărește să se asigure că niciun produs care nu este conform cu aceasta nu este introdus pe piață.

42. Părțile sunt de acord să se raporteze la articolul 2 punctul 40 din Directiva 2014/40 pentru a stabili semnificația noțiunii de „introducere pe piață” în contextul unei asemenea obligații de supraveghere.

43. Astfel, Comisia arată că textul articolului 2 punctul 40 din Directiva 2014/40 este clar și prevede că introducerea pe piață nu are loc decât atunci când consumatorii au acces direct la produsele în cauză. Orice interpretare a acestei noțiuni care include furnizarea de produse de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul ar fi contrară textului acestei dispoziții.

44. Suntem de acord cu această interpretare. Articolul 2 punctul 40 din Directiva 2014/40 oferă o definiție generală a noțiunii de „introducere pe piață” care presupune accesul consumatorilor la produsele în cauză.

45. Cu toate acestea, considerăm, asemenea guvernelor belgian și neerlandez, că simpla trimitere la definiția noțiunii de „introducere pe piață”, în sensul articolului 2 punctul 40 din Directiva 2014/40, nu permite să se stabilească cu precizie dacă obligația de supraveghere care revine statelor membre, prevăzută la articolul 23 alineatul (2) din această directivă, presupune un control și în etapa furnizării produselor în cauză de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul.

[12] Hotărârea din 26 septembrie 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punctul 23), și Hotărârea din 30 ianuarie 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, punctul 60).

46. Astfel, după cum subliniază de altfel însăși Comisia, articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 stabilește în sarcina statelor membre o obligație de rezultat, și anume ca produsele care nu sunt conforme cu această directivă să nu fie puse la dispoziția consumatorilor. Așadar, noțiunea de „introducere pe piață”, așa cum este definită la articolul 2 punctul 40 din directiva menționată, permite numai identificarea rezultatului care trebuie atins în temeiul articolului 23 alineatul (2) din aceasta. Ea nu permite, în schimb, să se stabilească dacă un asemenea rezultat implică faptul că statul membru își exercită obligația de supraveghere și în etapa vânzării cu ridicata sau că acesta o exercită numai în etapa furnizării produselor în cauză de la punctul de vânzare cu amănuntul către consumator.

47. Nici trimiterea la definiția „introducerii pe piață” dată de Curte în Hotărârea Pro Rauchfrei II [13] nu poate clarifica întinderea obligației cuprinse la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40. Astfel, în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, Curtea trebuia să stabilească dacă vânzarea de produse din tutun prin intermediul unui distribuitor automat în care produsele nu sunt vizibile constituie o „introducere pe piață” în sensul articolului 8 alineatul (3) din această directivă, care prevede că, atunci când sunt introduse pe piață, avertismentele de sănătate de pe produsele în cauză nu pot fi ascunse. În această privință, Curtea a statuat că, în conformitate cu sensul uzual al termenilor „punere[…] la dispoziți[e]”, un produs din tutun trebuie considerat ca făcând obiectul unei „introduceri pe piață” atunci când consumatorii pot să și-l procure. Din moment ce un astfel de produs este disponibil la vânzare, trebuie considerat că acesta a fost introdus pe piață chiar înainte să fi fost cumpărat și plătit.

48. În aceste condiții, Hotărârea Pro Rauchfrei II [14] clarifică noțiunea de „introducere pe piață”, potrivit articolului 2 punctul 40 din Directiva 2014/40, într-un sens conform cu interpretarea literală potrivit căreia introducerea pe piață presupune ca consumatorii să aibă acces direct la produsele în cauză.

49. Totuși, și în acest caz, o asemenea soluție evidențiază numai rezultatul la care statele sunt obligate să ajungă în temeiul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40, și anume ca consumatorii să nu își poată procura produse care nu sunt conforme cu această directivă. Ea nu permite, în schimb, să se stabilească dacă, pentru a atinge acest rezultat, statele membre sunt obligate să exercite un control numai în etapa vânzării de la punctul de vânzare cu amănuntul către consumator sau și în amontele lanțului de aprovizionare.

50. Înșiși termenii articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 nu sunt, în această privință, univoci. Astfel, după cum arată fiecare dintre părți, această dispoziție prevede rezultatul care trebuie atins. Problema mijloacelor pe care statele membre sunt obligate să le pună în aplicare pentru a realiza acest lucru, și anume un singur control în ultima etapă a lanțului de aprovizionare sau și în amonte, nu este, în schimb, reglementată de dispoziția menționată.

51. Prin urmare, în măsura în care din textul articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 nu reiese fără ambiguitate dacă obligația care revine statelor membre de a asigura că un produs din tutun care nu este conform cu această directivă nu este „introdus pe piață” implică un control în etapa furnizării acestor produse de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul, considerăm că este necesar să se analizeze termenii definiției acestei noțiuni în lumina contextului acestei dispoziții și a obiectivelor urmărite de directiva menționată.

[13] Hotărârea din 9 martie 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] Hotărârea din 9 martie 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

B. Interpretarea sistematică

52. Pe de o parte, articolul 23 din Directiva 2014/40, intitulat „Cooperarea și asigurarea respectării”, figurează printre dispozițiile finale ale acesteia, iar alineatul (2) al acestuia prevede că „[s]tatele membre se asigură că produsele din tutun și produsele conexe care nu sunt conforme cu [această] directivă […] nu sunt introduse pe piață”.

53. În ceea ce privește articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2014/40, acesta prevede obligația statelor membre de a stabili reglementări privind sancțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale de transpunere.

54. Înțelegem, așadar, articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 în sensul că stabilește în sarcina statelor membre o obligație de supraveghere generală, prin care se urmărește să se asigure că niciun produs care nu este conform cu aceasta nu este pus la dispoziția consumatorilor, iar alineatul (3) al acestui articol în sensul că concretizează această obligație generală de supraveghere prin instituirea unor reglementări privind sancțiunile în cazul încălcării prevederilor directivei menționate.

55. Or, nimic nu limitează aplicarea acestor reglementări privind sancțiunile în cazul încălcării dispozițiilor Directivei 2014/40 în etapa furnizării de produse din tutun care nu sunt conforme de la un punct de vânzare cu amănuntul către consumatori. Dimpotrivă, astfel cum arată Comisia, aceste sancțiuni privesc toate dispozițiile acestei directive, indiferent de etapa lanțului de aprovizionare în care se aplică.

56. În aceste condiții, considerăm că nici obligația de supraveghere impusă statelor membre la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 nu ar trebui să fie supusă unei asemenea limitări.

57. Pe de altă parte, într-un context mai larg subliniat de Comisie, trebuie arătat că Directiva 2014/40 este completată într-o anumită măsură de Regulamentul 2019/1020, care prevede măsuri de supraveghere a pieței care urmăresc să garanteze că produsele în cauză sunt conforme cu dispozițiile materiale ale legislației de armonizare.

58. Astfel, Regulamentul 2019/1020 se aplică produselor care fac obiectul legislației de armonizare a Uniunii, a cărei listă figurează în anexa I la acesta și din care face parte Directiva 2014/40. În acest sens, regulamentul menționat urmărește să consolideze supravegherea pe piață a produselor care intră sub incidența acestei directive pentru ca numai produsele care sunt conforme cu aceasta să fie introduse pe piață.

59. Cu alte cuvinte, Regulamentul 2019/1020 urmărește să sporească eficacitatea mecanismelor prevăzute de Directiva 2014/40 în ceea ce privește conformitatea produselor din tutun cu dispozițiile acesteia.

60. În acest scop, Regulamentul 2019/1020 impune printre altele statelor membre o obligație de supraveghere a pieței și, în caz de neconformitate a unui produs, adoptarea unei serii de măsuri, printre care cea care constă în obligarea operatorului economic în cauză să ia măsurile necesare pentru a pune capăt neconformității. Acest regulament nu limitează, așadar, obligația de supraveghere, care a consolidat obligația de supraveghere prevăzută deja de Directiva 2014/40, numai la etapa furnizării produsului de la punctul de vânzare cu amănuntul către consumator, ci vine să completeze acest dispozitiv prevăzând obligația statelor membre de a adopta măsuri concrete.

61. După cum subliniază însăși Comisia, este vorba despre a asigura, pe această cale, o aplicare completă a Directivei 2014/40 de-a lungul întregului lanț de aprovizionare cu produse din tutun, considerentul (12) al Regulamentului 2019/1020 arătând că „operatorii economici de-a lungul întregului lanț de aprovizionare ar trebui să acționeze […] în deplină conformitate cu cerințele legale aplicabile atunci când introduc […] produse pe piață”.

62. Un asemenea mecanism confirmă, în opinia noastră, faptul că obligația de supraveghere prevăzută la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 ar trebui interpretată astfel încât să aibă aceeași întindere precum cea cuprinsă în Regulamentul 2019/1020.

63. Pentru aceste motive, apreciem că dintr-o interpretare sistematică reiese că obligația de supraveghere a statelor membre prevăzută la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 implică faptul că statele membre își exercită obligația de supraveghere nu numai în etapa furnizării produselor în cauză de la punctul de vânzare cu amănuntul către consumator, ci și în etapa vânzării cu ridicata.

64. Considerăm că o asemenea interpretare este confirmată de altfel de interpretarea teleologică a acestei dispoziții.

C. Interpretarea teleologică

65. Astfel cum a statuat deja Curtea, Directiva 2014/40 urmărește, potrivit articolului 1 din aceasta, un dublu obiectiv, constând în facilitarea bunei funcționări a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății umane, în special pentru tineri [15].

66. Obiectivul de a asigura un nivel înalt de protecție a sănătății este afirmat în considerentele (8), (13), (18), (21), (36), (54) și (59) ale Directivei 2014/40.

67. Ținând seama de acest obiectiv, considerăm că este necesar să se interpreteze obligația generală de supraveghere impusă statelor membre la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 în sensul că acest control se exercită nu numai în etapa vânzării produsului în discuție de la punctul de vânzare cu amănuntul către consumator, ci și cu ocazia fiecărei operațiuni care conduce în mod necesar la punerea în ultimă instanță a produsului la dispoziția consumatorilor.

68. Astfel, limitarea controlului efectuat de statele membre cu privire la respectarea prevederilor Directivei 2014/40 la ultima etapă a lanțului de aprovizionare cu produse din tutun ar aduce atingere, în opinia noastră, eficacității obligației de supraveghere pe care această directivă o impune statelor membre.

69. O asemenea interpretare ar presupune astfel că, potrivit Directivei 2014/40, numai punctul de vânzare cu amănuntul ar fi considerat răspunzător pentru introducerea pe piață a unor produse care nu sunt conforme cu aceasta, chiar dacă el nu dispune de control asupra unui mare număr de cerințe prevăzute de directiva menționată, referitoare la compoziția sau la ambalarea produselor respective. În opinia noastră, ar rezulta de aici un risc care nu este neglijabil ca produse care nu sunt conforme și sunt, așadar, dăunătoare pentru sănătatea consumatorilor să poată fi puse la dispoziția acestora.

[15] Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, EU:C:2016:323, punctul 80).

70. În schimb, interpretarea pe care o propunem, potrivit căreia obligația care revine statelor membre de a asigura ca niciun produs care nu este conform cu Directiva 2014/40 să nu fie introdus pe piață presupune exercitarea unui control în diferitele etape ale lanțului de aprovizionare, permite atingerea obiectivului de a garanta un nivel înalt de protecție a sănătății, asigurând că, pentru fiecare operațiune care conduce în mod necesar la punerea în ultimă instanță a produsului la dispoziția consumatorilor, statele membre verifică respectarea prevederilor Directivei 2014/40.

71. De asemenea, obiectivul bunei funcționări a pieței interne constituie, în opinia noastră, un motiv de a nu subscrie la poziția Comisiei, potrivit căreia obligația de supraveghere prevăzută la articolul 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 impune statelor membre numai să controleze vânzarea de la punctul de vânzare cu amănuntul către consumator, acestea din urmă având sarcina de a adopta, dacă doresc, măsuri naționale în amontele lanțului de aprovizionare pentru a asigura că produsele care nu sunt conforme nu sunt puse la dispoziția consumatorului.

72. Astfel, dintr-o asemenea interpretare ar rezulta un risc de disparități între legislațiile diferitelor state membre și de obligații diferite impuse operatorilor din lanțul de aprovizionare, alții decât punctele de vânzare cu amănuntul, în funcție de măsurile naționale adoptate de statele membre.

73. Prin urmare, considerăm că interpretarea teleologică a articolului 23 alineatul (2) din Directiva 2014/40 conduce la concluzia că obligația impusă statelor membre de a se asigura că produsele din tutun al căror pachet unitar încalcă prevederile acestei directive referitoare la prezentarea produselor respective nu sunt introduse pe piață trebuie să se exercite nu numai în etapa vânzării acestor produse de la punctul de vânzare cu amănuntul către consumator, ci și în etapa furnizării lor de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul.

V. Concluzie

74. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria) după cum urmează:

Articolul 23 alineatul (2) 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 coroborat cu articolul 2 punctul 40 din aceasta

trebuie interpretat în sensul că

obligația impusă statelor membre de a se asigura că produsele din tutun al căror pachet unitar încalcă prevederile acestei directive referitoare la prezentarea produselor respective nu sunt introduse pe piață se aplică nu numai în etapa furnizării lor de la un punct de vânzare cu amănuntul către consumatori, ci și în etapa furnizării produselor menționate de către un distribuitor angro către un punct de vânzare cu amănuntul.