

Cauza C-452/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

23 septembrie 2020

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

5 august 2020

Apelant:

PJ

Intimate:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Obiectul procedurii principale

Apel formulat de o persoană fizică, deținătoare a unui punct de vânzare cu amănuntul a unor produse de monopol, împotriva unei hotărâri a T.a.r. Toscana [Tribunalul Administrativ Regional din Toscana] prin care a fost respinsă acțiunea sa având ca obiect anularea deciziei Agenzia delle dogane e dei monopoli [Agenția Vamală și a Monopolurilor] prin care s-a dispus suspendarea pentru o perioadă de 15 zile a autorizației pentru desfășurarea activității sale ca urmare a constatării privind vânzarea de țigarete unui minor.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Compatibilitatea unei dispoziții de drept național 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 (denumită în continuare „Directiva 2014/40”) cu articolul 23 alineatul (3) din această directivă și cu considerentele (21) și (60) ale acesteia, precum și cu articolul 5 TUE. Caracterul pretins disproporționat al sancțiunii constând în suspendarea pentru o perioadă de 15 zile a autorizației pentru desfășurarea activității de vânzare cu amănuntul a produselor din tutun, aplicată deținătorului acesteia ca urmare a vânzării de țigarete unui minor.

Întrebarea preliminară

„Articolul 25 alineatul 2 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 (de transpunere a Directivei 2014/40/UE 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) – în măsura în care prevede că «[o]rică 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 pentru desfășurarea activității» –, încalcă sau nu principiile comunitare al proporționalității și al precauției, care rezultă din articolul 5 TUE, din articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2014/40, precum și din considerentele (21) și (60) ale aceleiași directive, prin faptul că dă 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, prin aceasta negarantând echilibrul just între diversele drepturi fundamentale, impunând în plus o sancțiune care nu urmărește în mod eficace obiectivul de reducere a prevalenței fumatului în rândul tinerilor, cu încălcarea considerentului (8) al directivei?”

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 5 TUE

Directiva 2014/40: considerentele (8), (21) și (60), precum și articolul 1 ultima teză și articolul 23 alineatul (3)

Dispozițiile naționale invocate

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia [Decretul regal nr.

2316 din 24 decembrie 1934 de aprobare a Textului unic al legilor privind protecția și asistența maternității și a copiilor], astfel cum a fost înlocuit prin articolul 24 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 6/2016: articolul 25 alineatul 2 (denumit în continuare „dispoziția contestată”): *„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 pentru desfășurarea activității. Dacă fapta a fost săvârșită în mod repetat, se aplică amenda administrativă de la 1 000 de euro la 8 000 de euro și retragerea autorizației pentru desfășurarea activității”*.

Legge 9 luglio 2015, n. 114 – Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea – Legge di delegazione europea 2014 [Legea nr. 114 din 9 iulie 2015 de abilitare a guvernului să transpună directivele europene și să pună în aplicare alte acte ale Uniunii Europene – Legea de abilitare europeană 2014]

Legge 24 dicembre n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea [Legea nr. 234 din 24 decembrie 2012 privind normele generale cu privire la participarea Italiei la formarea și la aplicarea reglementării și a politicilor Uniunii Europene]

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 PJ (denumit în continuare „apelantul”) deține un punct de vânzare cu amănuntul a unor produse de monopol. În luna februarie 2016, în urma unui control, Agenzia delle dogane e dei monopoli [Agenția Vamală și a Monopolurilor] a constatat că apelantul a vândut țigarete unui minor. În consecință, aceasta a aplicat apelantului amenda administrativă de 1 000 de euro și suspendarea pentru o perioadă de 15 zile a autorizației pentru desfășurarea activității sale, în temeiul dispoziției contestate. Apelantul a plătit amenda administrativă aplicată împotriva sa și a atacat la T.a.r. [Tribunalul Administrativ Regional] decizia de suspendare a autorizației și actele conexe.
- 2 Prin hotărârea din 27 noiembrie 2018, T.a.r. [Tribunalul Administrativ Regional] a respins acțiunea. În special, acesta a considerat că era nefondată cererea de a dispune o trimitere preliminară pentru motivul preinsei neconformități cu dreptul european a dispoziției contestate.
- 3 Împotriva hotărârii menționate mai sus, apelantul a formulat apel la Consiglio di Stato [Consiliul de Stat] (denumit în continuare „instanța de trimitere”), reiterând argumentele prezentate în fața T.a.r. [Tribunalul Administrativ Regional].

- 4 Agenzia delle dogane e dei monopoli [Agenția Vamală și a Monopolurilor] și Ministero dell’Economia e delle Finanze [Ministerul Economiei și Finanțelor] s-au constituit părți în judecată și au solicitat respingerea apelului.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 5 Apelantul subliniază caracterul nerezonabil și disproporționat al sancțiunii administrative accesorii a suspendării, aplicată pentru o primă și unică contravenție, care se adaugă amenziilor administrative. El susține că dispoziția contestată, pe de o parte, nu ar urmări în mod eficace obiectivul principal al Directivei 2014/40, care este reducerea prevalenței fumatului în rândul tinerilor, dat fiind că afectează negativ activitatea economică a contravenientului, fără a avea efecte pozitive în ceea ce privește descurajarea fumatului, și, pe de altă parte, ar încălca principiul proporționalității prevăzut la articolul 5 TUE și la articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2014/40, astfel cum ar reieși și dintr-un aviz al Comisiei a XIV-a pentru politicile Uniunii Europene a Camerei Deputaților, în care s-a reținut că regimul de sancțiuni aplicabil vânzătorilor cu amănuntul nu respectă principiile proporționalității și eficacității, atât din cauza severității excesive a sancțiunilor prevăzute, cât și pentru că vânzătorii cu amănuntul nu sunt întotdeauna în măsură să verifice în mod cert vârsta cumpărătorului.
- 6 În special, potrivit apelantului, la transpunerea Directivei 2014/40, legiuitorul italian nu ar fi aplicat principiul conform căruia statele nu pot impune obligații și restricții privind libertățile cetățeanului protejate de dreptul Uniunii Europene într-o măsură care depășește – cu alte cuvinte este disproporționată – ceea ce este strict necesar în interes public pentru atingerea obiectivului pe care aceeași autoritate are obligația să îl urmărească. În schimb, obiectivul de reducere a prevalenței fumatului în rândul tinerilor ar fi putut fi atins prin obligații mai reduse și mai puțin restrictive, printr-un regim de sancțiuni cu caracter progresiv și gradual efectiv, de natură să asigure aplicarea unei sancțiuni care să nu compromită *de facto*, încă de la prima încălcare, supraviețuirea contravenientului în calitatea de operator economic.
- 7 Potrivit apelantului, dispoziția contestată ar fi dat prioritate principiului precauției, pentru a proteja dreptul la sănătate al minorilor, încălcând astfel principiul proporționalității în ceea ce privește efectele acestei protecții asupra dreptului de a desfășura o activitate economică, în plus fără a prevedea măsuri adecvate pentru atingerea obiectivului de protecție prevăzut. Apelantul susține în această privință că, în sistemul de reglementare al Uniunii Europene, principiul proporționalității moderează principiul precauției, care, pentru a asigura cel mai înalt nivel de protecție, ar permite sacrificarea completă a intereselor economice opuse. El afirmă că legiuitorul italian a prevăzut sancțiuni care depășesc cu mult simpla compensare a avantajului economic obținut prin vânzarea produselor din tutun către minori, precum și „măsura adecvată” pentru a împiedica vânzarea unor produse nocive pentru sănătatea minorilor. În această modalitate ar fi alterat echilibrul necesar între diversele drepturi fundamentale protejate de dreptul

Uniunii Europene și ar fi încălcată interdicția privind *gold plating*, adică interdicția de a introduce constrângeri suplimentare cu ocazia transpunerii unei reglementări europene.

- 8 În susținerea tezei sale, apelantul invocă: articolul 5 TUE, potrivit căruia „(î)n temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor”; considerentul (60) al Directivei 2014/40, care impune statelor membre să respecte principiul proporționalității cu ocazia transpunerii; articolul 23 alineatul (3) din aceeași directivă, potrivit căruia „sanțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale adoptate în temeiul prezentei directive [...] sunt eficace, proporționale și disuasive [...]”, iar „[e]ventualele sanțiuni administrative financiare care pot fi impuse în cazul unei încălcări intenționate pot fi astfel stabilite încât să acopere avantajele economice urmărite prin încălcare”; considerentul (21) al directivei, potrivit căruia „[...] statele membre ar trebui încurajate să împiedice vânzările de astfel de produse copiilor și adolescenților, adoptând măsuri adecvate”.

Prezentare succintă a motivelor trimiterii preliminare

- 9 Instanța de trimitere, deși apreciază că întrebarea preliminară este relevantă pentru soluționarea litigiului aflat pe rolul său, întrucât decizia atacată a fost adoptată în aplicarea directă a dispoziției contestate, consideră totuși că este inexistentă pretinsa neconformitate cu dreptul Uniunii Europene.
- 10 Astfel, din Directiva 2014/40, în special din considerentele (8) și (21) și din ultima teză a articolului 1, ar reieși în mod clar prioritatea dreptului la sănătate, mai ales al tinerelor generații, față de dreptul vânzătorului cu amănuntul de a desfășura o activitate economică. Instanța de trimitere apreciază că sunt foarte clare în acest sens considerarea produselor din tutun ca nefiind mărfuri obișnuite, facilitarea bunei funcționări a pieței interne, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății, în special pentru tineri, și, în același timp, protejarea sănătății publice, în special pentru a reduce prevalența fumatului în rândul tinerilor, împreună cu încurajarea împiedicării vânzării de astfel de produse copiilor și adolescenților, adoptând măsuri adecvate de stabilire și de aplicare a limitelor de vârstă.
- 11 În plus, prioritatea acordată de directivă dreptului la sănătate, în special a tinerilor, constituie cheia pentru concretizarea și delimitarea prin interpretare a principiului caracterului proporțional al sancțiunii, în sensul că aprecierea existenței sau a inexistenței caracterului proporțional depinde de aptitudinea sancțiunii alese de a constitui un instrument eficace și disuasiv.
- 12 Pe de altă parte, articolul 23 alineatul (3) din Directiva 2014/40 conferă statelor membre competența de a stabili reglementări privind sancțiunile, prevăzând doar că acestea trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive; tocmai prioritatea dreptului la sănătate al minorului permite aprecierea caracterului proporțional al sancțiunii aplicate întreprinzătorului, dată fiind aptitudinea acestuia de a fi

disuasivă și, prin urmare, eficace în raport cu obiectivul de interzicere a utilizării produselor din tutun de către minori. La același articol 23 alineatul (3), prevăzându-se un principiu în ceea ce privește sancțiunile pecuniare aplicate în cazul unei încălcări, se adaugă doar că acestea „pot fi astfel stabilite încât să acopere avantajele economice urmărite prin încălcare”; acest principiu, pe de o parte, nu exclude alte sancțiuni administrative în afara celor pecuniare și, pe de altă parte, prevede numai posibilitatea ca prin cuantumul sancțiunii să se acopere avantajul economic obținut.

- 13 Instanța de trimitere consideră că, în contextul descris al dreptului Uniunii, care a soluționat problema asigurării unui echilibru între drepturile în conflict în favoarea dreptului la sănătate al minorului și care a încredințat fiecărui stat competența de a concretiza într-o sancțiune disuasivă și eficace mijlocul de atingere a obiectivului urmărit, proporțional în raport cu dreptul întreprinzătorului de a desfășura activitatea economică de vânzare a produselor din tutun, alegerile legiuitorului italian respectă pe deplin dreptul Uniunii Europene.
- 14 În special, instanța de trimitere menționează Legea de abilitare nr. 114/2015, care, pe de o parte, la articolul 6 alineatul 2 litera b), prevede obligația de a „ține seama de particularitatea produselor din tutun, în scopul de a împiedica o ofertă excesivă și prevalența fumatului în rândul minorilor” și, pe de altă parte, în cuprinsul aceleiași dispoziții, face trimitere la norma internă care enunță principiile generale pentru punerea în aplicare a dreptului Uniunii Europene în materie de sancțiuni [articolul 32 alineatul 1 litera d) din Legea nr. 234/2012], care, legând tipul sancțiunilor de nivelul de protecție a intereselor implicate, prevede sancțiunea accesorie a suspendării în cazul în care aceasta este necesară pentru a asigura respectarea obligațiilor impuse. Prin dispoziția contestată, dând în mod corect prioritate dreptului prevalent potrivit dreptului Uniunii Europene, legiuitorul italian a prevăzut suspendarea pentru o perioadă de 15 zile în urma constatării unei singure încălcări, fără un minim prestabilit și un maxim posibil de 6 luni.
- 15 În opinia instanței de trimitere, sancțiunea apare, așadar, proporțională în raport cu sacrificarea dreptului întreprinzătorului, întrucât este disuasivă și eficace pentru atingerea obiectivului prevăzut și apără astfel în mod preventiv interesul prevalent protejat; în plus, ea nu încalcă principiul precauției, astfel cum a fost interpretat de jurisprudența Curții de Justiție [a se vedea Hotărârea din 9 iunie 2016, Giovanni Pesce și alții/Presidenza del Consiglio dei Ministri și alții (C-78/16) și Cesare Serinelli și alții/Presidenza del Consiglio dei Ministri și alții (C-79/16)].
- 16 În concluzie, potrivit instanței de trimitere, în cadrul principiilor amintite ale dreptului Uniunii și conform criteriilor de interpretare considerate necesare pe baza principiilor enunțate prin dispozițiile de drept al Uniunii, apreciind astfel proporționalitatea sancțiunii suspendării autorizației în lumina prevalenței dreptului la sănătate al minorului și a necesității, pentru eficacitatea protecției, ca sancțiunea să fie disuasivă, pierderea economică suportată de vânzător este

justificată în mod rezonabil de asigurarea unui echilibru între drepturile protejate în mod diferit în domeniul comercializării produselor din tutun.

- 17 Potrivit instanței de trimitere, nu rezultă că Curtea a abordat în mod specific normele Directivei 2014/40 sub aspectele prezentate mai sus și, prin urmare, în lipsa unei hotărâri anterioare specifice, nu se poate face trimitere la teoria „actului clar”, cu atât mai mult în prezența unei cereri exprese a părții, a relevanței întrebării preliminare și a caracterului general al obligației instanțelor de ultim grad de jurisdicție de a adresa o întrebare preliminară.
- 18 Prin urmare, deși este conștientă de netemeinicia pretenției apelantului și de prelungirea nejustificată a termenelor procedurale legate de soluționarea întrebării preliminare, exclusiv în scopul respectării obligației de trimitere preliminară de către instanța națională de ultim grad de jurisdicție și în considerarea faptului că nerespectarea unei asemenea obligații determină răspunderea directă a statului membru, cu caracter în esență obiectiv (a se vedea Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler, C-224/01, și, ulterior, Hotărârea din 13 iunie 2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, și Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Italia, C-379/10), precum și răspunderea civilă a magistratului, instanța de trimitere adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene întrebarea preliminară pe baza celor susținute de apelant.

DOCUMENT DELIBERATO