Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 14. Oktober 2021 [1]

Rechtssache C-452/20

PJ
gegen
Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana, Ministero dell'Economia e delle Finanze

(Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato [Staatsrat, Italien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Rechtsangleichung – Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen – Zusammenarbeit und Durchsetzung – Sanktionssystem – Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen – Verpflichtung der Verkäufer von Tabakerzeugnissen, sich zu vergewissern, dass die Käufer das in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegte Alter für den Kauf von Tabakerzeugnissen erreicht haben – Aussetzung der Betriebslizenz für einen Zeitraum von 15 Tagen"

I. Einleitung

1. Mit seinem Vorabentscheidungsersuchen bittet das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Klarstellungen, um die Vereinbarkeit des Sanktionssystems für Verstöße gegen das Verbot, Tabakerzeugnisse an Minderjährige zu verkaufen, mit dem Unionsrecht und insbesondere mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beurteilen zu können. Auf den ersten Blick scheint sich das Ersuchen perfekt in eine Reihe klassischer Rechtssachen zur Auslegung des Unionsrechts einzufügen.

2. Im vorliegenden Fall ist allerdings auf eine Besonderheit zu verweisen, die in der Quelle des Verbots liegt, dessen Übertretungen mit dem im Ausgangsverfahren angegriffenen Sanktionssystem geahndet werden.

3. Das vorlegende Gericht befragt den Gerichtshof zwar aus dem Blickwinkel der Richtlinie 2014/40/EU [2]; die hier in Rede stehende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Minderjährige zu unterbinden, ist aber nicht in dieser Richtlinie festgelegt, sondern in einem internationalen Übereinkommen, zu dessen Parteien die Mitgliedstaaten und die Union gehören.

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (ABl. 2014, L 127, S. 1).

4. Folglich wirft das Vorabentscheidungsersuchen die Vorfrage auf, ob und gegebenenfalls auf welcher Grundlage der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz den Handlungsspielraum einschränkt, über den die Mitgliedstaaten hinsichtlich des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sanktionssystems verfügen.

II. Rechtlicher Rahmen

A. FCTC

5. Das am 21. Mai 2003 in Genf unterzeichnete Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakkonsums (im Folgenden: FCTC) wurde mit dem Beschluss 2004/513/EG[3] im Namen der Union genehmigt.

6. Art. 16 Abs. 1 und 6 FCTC sieht vor:

„(1) Jede Vertragspartei beschließt wirksame gesetzgeberische, vollziehende, administrative oder sonstige Maßnahmen auf der geeigneten staatlichen Ebene und führt solche Maßnahmen durch, um den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Personen unter dem durch internes oder innerstaatliches Recht festgelegten Alter oder unter einem Alter von 18 Jahren zu verhindern. Diese Maßnahmen können Folgendes umfassen:

a) Vorschriften, dass alle Verkäufer von Tabakerzeugnissen in ihrer Verkaufsstelle einen klaren und deutlich sichtbaren Hinweis auf das Verbot der Abgabe von Tabakerzeugnissen an Minderjährige anbringen und im Zweifelsfall verlangen, dass jeder Käufer von Tabakerzeugnissen in geeigneter Form nachweist, dass er volljährig ist;

b) Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen in einer Art und Weise, bei der sie direkt zugänglich sind, zum Beispiel in Warenregalen;

c) Verbot der Herstellung des Verkaufs von Süßigkeiten, Snacks, Spielzeug oder sonstigen Gegenständen in der Form von Tabakerzeugnissen, die Minderjährige ansprechen, und

d) Sicherstellung, dass Zigarettenautomaten in ihrem Hoheitsbereich für Minderjährige nicht zugänglich sind und nicht für den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Minderjährige werben.

…

(6) Jede Vertragspartei beschließt wirksame gesetzgeberische, vollziehende, administrative oder sonstige Maßnahmen, einschließlich Strafen gegen Verkäufer und Händler, und führt solche Maßnahmen durch, um die Einhaltung der in den Absätzen 1 bis 5 enthaltenen Verpflichtungen sicherzustellen."

[3] Beschluss des Rates vom 2. Juni 2004 über den Abschluss des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (ABl. 2004, L 213, S. 8).

B. Richtlinie 2014/40

7. In den Erwägungsgründen 7, 8, 21 und 60 der Richtlinie 2014/40 heißt es:

„(7) Gesetzliche Maßnahmen auf Unionsebene sind außerdem notwendig, um das [FCTC] umzusetzen, dessen Bestimmungen für die Union und ihre Mitgliedstaaten bindend sind. Besonders relevant sind die FCTC-Regelung bezüglich der Inhaltsstoffe von Tabakerzeugnissen, der Bekanntgabe von Angaben über Tabakerzeugnisse, Verpackung und Etikettierung von Tabakerzeugnissen, Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabaksponsoring und dem unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen. Die Vertragsparteien des FCTC, einschließlich der Union und ihrer Mitgliedstaaten, haben im Verlauf mehrerer Konferenzen einvernehmlich Leitlinien für die Umsetzung einiger FCTC-Artikel angenommen.

(8) Gemäß Artikel 114 Absatz 3 [AEUV] soll im Gesundheitsbereich bei Gesetzgebungsvorschlägen von einem hohen Schutzniveau ausgegangen werden, wobei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen zu berücksichtigen sind. Tabakerzeugnisse sind keine gewöhnlichen Erzeugnisse, und angesichts der besonders schädlichen Wirkungen von Tabakerzeugnissen auf die menschliche Gesundheit sollte dem Gesundheitsschutz große Bedeutung beigemessen werden, insbesondere um die Verbreitung des Rauchens bei jungen Menschen zu senken.

…

(21) Im Einklang mit dem Zweck dieser Richtlinie, nämlich das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern – ausgehend von einem hohen Gesundheitsschutzniveau besonders für junge Menschen –, und im Einklang mit der Empfehlung 2003/54/EG[4] sollten die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, den Verkauf dieser Erzeugnisse an Kinder und Jugendliche zu verhindern, indem sie geeignete Maßnahmen zur Festlegung und Durchsetzung von Altersgrenzen erlassen.

…

(60) Da die Ziele dieser Richtlinie, nämlich die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus".

8. Art. 1 der Richtlinie bestimmt:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für

[4] Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2002 zur Prävention des Rauchens und für Maßnahmen zur gezielteren Eindämmung des Tabakkonsums (ABl. 2003, L 22, S. 31).

a) die Inhaltsstoffe und Emissionen von Tabakerzeugnissen und die damit verbundenen Meldepflichten, einschließlich der Emissionshöchstwerte von Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid von Zigaretten;

b) bestimmte Aspekte der Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen, unter anderem die gesundheitsbezogenen Warnhinweise, die auf den Packungen und den Außenverpackungen von Tabakerzeugnissen erscheinen müssen, sowie die Rückverfolgbarkeit und die Sicherheitsmerkmale, die für Tabakerzeugnisse angewendet werden, um ihre Übereinstimmung mit dieser Richtlinie zu gewährleisten;

c) das Verbot des Inverkehrbringens von Tabak zum oralen Gebrauch;

d) den grenzüberschreitenden Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz;

e) die Pflicht zur Meldung neuartiger Tabakerzeugnisse;

f) das Inverkehrbringen und die Kennzeichnung bestimmter Erzeugnisse, die mit Tabakerzeugnissen verwandt sind, nämlich elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter sowie pflanzliche Raucherzeugnisse,

damit – ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen – das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse erleichtert wird und die Verpflichtungen der Union im Rahmen des [FCTC] eingehalten werden."

9. Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften Sanktionen fest und treffen die zur Anwendung dieser Sanktionen erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Verwaltungssanktionen finanzieller Art, die für vorsätzliche Verstöße verhängt werden, dürfen so gestaltet sein, dass sie den durch den Verstoß angestrebten wirtschaftlichen Vorteil aufheben."

C. Italienisches Recht

10. Art. 25 Abs. 2 des Regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Königliche Verordnung Nr. 2316 – Kodifizierung der Vorschriften über den Schutz und die Unterstützung von Müttern und Kindern)[5] vom 24. Dezember 1934, ersetzt durch Art. 24 Abs. 3 des Decreto legislativo n. 6 – Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei

[5] GURI Nr. 47 vom 25. Februar 1935, S. 811.

prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 6 zur Umsetzung der Richtlinie 2014/40) [6] vom 12. Januar 2016 (im Folgenden: beanstandete nationale Bestimmung), bestimmt:

„Wer Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten, Nikotin enthaltende Nachfüllbehälter oder neuartige Tabakerzeugnisse verkauft, ist verpflichtet, beim Kauf die Vorlage eines Identitätsnachweises vom Käufer zu verlangen, es sei denn, dass dieser ersichtlich volljährig ist.

Wer Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten, Nikotin enthaltende Nachfüllbehälter oder neuartige Tabakerzeugnisse an Minderjährige unter 18 Jahren verkauft oder abgibt, gegen den wird ein Bußgeld in Höhe von 500,00 Euro bis 3 000,00 Euro sowie die fünfzehntägige Aussetzung der Lizenz zur Ausübung der Tätigkeit verhängt. Bei mehr als einmaliger Übertretung wird ein Bußgeld in Höhe von 1 000,00 Euro bis 8 000,00 Euro verhängt und die Lizenz zur Ausübung der Tätigkeit widerrufen."

III. Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefrage

11. Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens ist Inhaber einer Lizenz zum Betrieb einer Tabakverkaufsstelle, mit der ihm der Verkauf von Tabakerzeugnissen gestattet wird, die in Italien einem staatlichen Monopol unterliegen.

12. Im Februar 2016 stellt die Zollagentur bei einer Kontrolle fest, dass der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens Zigaretten an einen Minderjährigen verkauft hatte.

13. In Anwendung der beanstandeten nationalen Bestimmung verhängte die Zollagentur gegen den Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens ein Bußgeld in Höhe von 1 000 Euro sowie eine zusätzliche Verwaltungssanktion, die in fünfzehntägiger Aussetzung der Lizenz zum Betrieb einer Tabakverkaufsstelle bestand.

14. Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens beglich das gegen ihn verhängte Bußgeld ohne Einwendungen. Die zusätzliche Verwaltungssanktion, mit der seine Lizenz zum Betrieb einer Tabakverkaufsstelle ausgesetzt wurde, focht er hingegen vor dem Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Verwaltungsgericht der Region Toskana, Italien) an.

15. Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens machte u. a. geltend, dass die Aussetzung seiner Lizenz unangemessen und unverhältnismäßig sei, da diese Sanktion aufgrund eines einzigen und erstmaligen Verstoßes gegen ihn verhängt worden sei.

16. Er vertrat die Auffassung, dass die beanstandete nationale Bestimmung mit der Richtlinie 2014/40 unvereinbar sei, und beantragte aus diesem Grund beim Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Verwaltungsgericht der Region Toskana), dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

17. Mit Urteil vom 27. November 2018 wies das Gericht die Klage des Rechtsmittelführers des Ausgangsverfahrens mit der Begründung ab, dass eine Auslegung des achten Erwägungsgrundes sowie von Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 die Annahme, dass die nationale Regelung mit dem Unionsrecht unvereinbar sei, nicht stütze.

[6] GURI Nr. 13 vom 18. Januar 2016, S. 102.

18. Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens legte gegen dieses Urteil beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) Berufung ein. Er machte u. a. erneut geltend, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung mit der Richtlinie 2014/40 unvereinbar sei. Im Einzelnen brachte er vor, dass die Regelung dem Vorsorgeprinzip Vorrang einräume, um das Recht von Minderjährigen auf Gesundheit zu gewährleisten, was zu einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz führe.

19. Der italienische Gesetzgeber habe Sanktionen vorgesehen, die über die bloße Aufhebung des durch den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Minderjährige erlangten finanziellen Vorteils hinausgingen. Mit diesen Sanktionen solle das höchstmögliche Schutzniveau für die menschliche Gesundheit zum Nachteil der wirtschaftlichen Interessen der Händler sichergestellt werden. Dadurch habe der italienische Gesetzgeber in das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen vom Unionsrecht garantierten Grundrechten eingegriffen.

20. Das vorlegende Gericht ist hierzu der Auffassung, dass die Erwägungsgründe 8 und 21 sowie Art. 1 letzter Teil der Richtlinie 2014/40 dem Schutz der menschlichen Gesundheit, insbesondere für junge Menschen, Vorrang vor dem Recht von Wirtschaftsteilnehmern einräumen, eine unternehmerische Tätigkeit auszuüben.

21. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sanktionen sei der Vorrang zu berücksichtigen, den die Richtlinie 2014/40 dem Schutz der Gesundheit junger Menschen einräume. Dieser Vorrang ermögliche es, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu konkretisieren und abzugrenzen.

22. Im Rahmen der Abwägung zwischen dem Interesse am Schutz der Gesundheit junger Menschen und dem Recht der Wirtschaftsteilnehmer auf Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit durch den Verkauf von Tabakerzeugnissen überlasse es Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 den Mitgliedstaaten, Sanktionsregelungen festzulegen, die auf ein Verbot des Tabakkonsums durch Minderjährige abzielten. In dieser Bestimmung werde lediglich verlangt, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend seien. Die Bestimmung sehe zwar vor, dass finanzielle Sanktionen so gestaltet sein dürften, dass sie den durch den Verstoß angestrebten wirtschaftlichen Vorteil aufhöben, der Unionsgesetzgeber habe aber nicht die Möglichkeit ausgeschlossen, andere Verwaltungssanktionen als finanzielle zu verhängen. Daher sei davon auszugehen, dass in Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 in nicht abschließender Weise die Möglichkeit niedergelegt sei, den durch den Verkauf von Tabakerzeugnissen erlangten finanziellen Vorteil über finanzielle Sanktionen aufzuheben.

23. In diesem Zusammenhang ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass der italienische Gesetzgeber mit der Aussetzung der Betriebslizenz, die Wirtschaftsteilnehmern den Verkauf von Tabakerzeugnissen gestatte, im Einklang mit den Anforderungen der Richtlinie 2014/40 dem Schutz der menschlichen Gesundheit den Vorrang gegenüber dem Recht von Wirtschaftsteilnehmern auf Verkauf von Tabakerzeugnissen eingeräumt habe. Es hebt hervor, dass die finanziellen Verluste der Unternehmer unter Berücksichtigung des Vorrangs des Schutzes der Gesundheit junger Menschen und der Notwendigkeit, für eine Wirksamkeit dieses Schutzes abschreckende Sanktionen vorzusehen, gerechtfertigt und angemessen seien und dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sanktion abschreckend und wirksam sei.

24. Zur Dauer, für die eine Betriebslizenz ausgesetzt werden könne, führt das vorlegende Gericht aus, dass die Aussetzung nach italienischem Recht unter bestimmten Voraussetzungen für eine Höchstdauer von bis zu sechs Monaten möglich sei.

25. Unter diesen Umständen hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) mit Entscheidung vom 5. August 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 23. September 2020, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Verstößt Art. 25 Abs. 2 der Königlichen Verordnung Nr. 2316 vom 24. Dezember 1934, ersetzt durch die beanstandete nationale Bestimmung – insoweit, als er festlegt „Wer Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten, Nikotin enthaltende Nachfüllbehälter oder neuartige Tabakerzeugnisse an Minderjährige unter 18 Jahren verkauft oder abgibt, gegen den wird ein Bußgeld in Höhe von 500,00 Euro bis 3 000,00 Euro sowie die fünfzehntägige Aussetzung der Lizenz zur Ausübung der Tätigkeit verhängt." – gegen die unionsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Vorsorge, wie sie sich aus Art. 5 EUV, Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 sowie aus den Erwägungsgründen 21 und 60 dieser Richtlinie ergeben, indem er dem Vorsorgeprinzip Vorrang einräumt, ohne es durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abzumildern, und auf diese Weise unverhältnismäßig die Interessen der Wirtschaftsteilnehmer zugunsten des Schutzes des Rechts auf Gesundheit opfert und so keinen gerechten Ausgleich zwischen den verschiedenen Grundrechten gewährleistet, noch dazu mit einer Sanktion, die unter Verstoß gegen den achten Erwägungsgrund der Richtlinie nicht wirksam das Ziel verfolgt, die Verbreitung des Rauchens bei jungen Menschen einzuschränken?

26. Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens, die italienische und die ungarische Regierung sowie die Europäische Kommission haben Erklärungen eingereicht. Eine mündliche Verhandlung hat nicht stattgefunden.

IV. Würdigung

27. Mit seiner einzigen Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der in Art. 5 EUV genannte und in Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 konkretisierte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie das Vorsorgeprinzip einer nationalen Bestimmung entgegenstehen, die bei einem erstmaligen Verstoß gegen das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige neben der Verhängung eines Bußgelds vorsieht, dass die Betriebslizenz, die dem Wirtschaftsteilnehmer, der das Verkaufsverbot missachtet hat, den Verkauf solcher Waren gestattet, für einen Zeitraum von 15 Tagen ausgesetzt wird.

28. Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst zu prüfen, ob die beiden Grundsätze, auf die sich das vorlegende Gericht bezieht, auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation anwendbar sind. Wie sich aus den schriftlichen Erklärungen der Beteiligten ergibt, ist nämlich nicht ohne Weiteres ersichtlich, ob diese Grundsätze auf die hier in Rede stehende Situation anwendbar sind.

A. Zur Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Vorsorgeprinzips

1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

29. In seiner Bitte an den Gerichtshof, Klarstellungen zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorzunehmen, führt das vorlegende Gericht aus, dass dieser Grundsatz in Art. 5 EUV und Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 genannt sei.

30. Folglich ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob Art. 5 EUV und Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 als Bestimmung, die den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz konkretisiert, auf eine Situation wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende anwendbar sind. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob mit der beanstandeten nationalen Bestimmung das Unionsrecht umgesetzt wird. Bei dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz handelt es sich nämlich um einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts, der durch eine nationale Regelung zu beachten ist, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt oder dieses umsetzt[7]; im Übrigen gilt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), in der dieser Grundsatz auch genannt ist, nur im Rahmen der Umsetzung des Unionsrechts.

a) Zur Anwendbarkeit von Art. 5 EUV

31. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist in Art. 5 Abs. 4 EUV niedergelegt. Gemäß Art. 5 Abs. 4 Unterabs. 1 EUV gehen die Maßnahmen der Union nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit inhaltlich und formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus. Art. 5 Abs. 4 Unterabs. 2 EUV betrifft die Organe der Union, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzuwenden haben, wenn sie in Ausübung einer Zuständigkeit tätig werden. Art. 5 Abs. 4 EUV bezieht sich somit auf Maßnahmen der Unionsorgane.

32. Im vorliegenden Fall beanstandet der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens eine nationale Bestimmung in einer vom italienischen Gesetzgeber erlassenen Königlichen Verordnung, mit der die von der nationalen Zollagentur zu verhängenden Sanktionen festgelegt werden. Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation bezieht sich damit nicht auf Maßnahmen der Unionsorgane, und Art. 5 Abs. 4 EUV ist im vorliegenden Fall folglich nicht anwendbar[8].

33. Die Vorlagefrage ist somit nicht zu beantworten, soweit sie sich auf die Auslegung von Art. 5 Abs. 4 EUV bezieht.

b) Zur Anwendbarkeit von Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40

1) Fragestellung

34. Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für Verstöße gegen die aufgrund der Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften Sanktionen festlegen.

35. Die Richtlinie 2014/40 verpflichtet die Mitgliedstaaten allerdings nicht zum Erlass von Maßnahmen, die den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Minderjährige unter 18 Jahren verhindern. Die Richtlinie sieht keinerlei allgemeine Verpflichtung für die Verkäufer von Tabakerzeugnissen vor, sich zu vergewissern, dass die Käufer das in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegte Alter für den Kauf dieser Erzeugnisse erreicht haben.

36. Das Fehlen einer solchen Verpflichtung in der Richtlinie 2014/40 hängt mit dem Umfang der mit dieser Richtlinie bewirkten Harmonisierung zusammen. Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, ergibt sich aus der allgemeinen Systematik der Richtlinie, dass diese keine abschließende

7 Urteil vom 4. Oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, Rn. 40).

8 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juli 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, Rn. 33 und 35), sowie Beschluss vom 13. Februar 2020, MAK TURS (C-376/19, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:99, Rn. 18 und 19).

Harmonisierung u. a. bezüglich des Verkaufs von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen bewirkt [9]. Im 48. Erwägungsgrund der Richtlinie wird klargestellt, dass mit ihr nicht die Vorschriften über heimische Verkaufsmodalitäten oder heimische Werbung harmonisiert werden und dass mit ihr auch keine Altersgrenze für elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter eingeführt wird. In diesem Erwägungsgrund wird weiterhin ausgeführt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, diese Angelegenheiten in den Grenzen ihrer eigenen Zuständigkeit zu regeln, und sie dazu ermutigt werden, dies zu tun.

37. Auch wenn die Verpflichtung, Maßnahmen zur Verhinderung des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige zu ergreifen, in der Richtlinie 2014/40 nicht erwähnt wird, trifft die Mitgliedstaaten dennoch eine solche Pflicht. Sie findet sich nämlich im FCTC, einem gemischten Übereinkommen, das von allen Mitgliedstaaten abgeschlossen, unterzeichnet und ratifiziert sowie von der Union selbst genehmigt wurde [10]. Art. 16 Abs. 1 FCTC verpflichtet jede Partei dieses Rahmenübereinkommens, Maßnahmen zu beschließen und durchzuführen, um den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Personen unter dem durch internes oder innerstaatliches Recht festgelegten Alter oder unter einem Alter von 18 Jahren zu verhindern.

38. Damit Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation anwendbar ist, wäre deshalb davon auszugehen, dass sich ein Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige, das ein Mitgliedstaat entsprechend dem Erfordernis in Art. 16 Abs. 1 FCTC erlassen hat, aus einer „aufgrund dieser Richtlinie erlassenen" nationalen Vorschrift ergibt.

2) Standpunkte der Beteiligten

39. Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens, die italienische Regierung und die Kommission sind der Auffassung, dass Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation anwendbar ist.

40. Nach Ansicht des Rechtsmittelführers des Ausgangsverfahrens beschränkt sich das Unionsrecht darauf, den Mitgliedstaaten die Verpflichtung aufzuerlegen, für den Tabakkonsum Altersgrenzen festzulegen und für deren Einhaltung zu sorgen. Zur Stützung dieses Vorbringens beruft er sich u. a. auf Art. 1 und den 21. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40.

41. Die italienische Regierung macht hingegen unter Bezugnahme auf den 48. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 geltend, dass diese den Verkauf von Tabak an Minderjährige nicht regle. Der Umfang der durch diese Richtlinie bewirkten Harmonisierung scheint jedoch nach Ansicht dieser Regierung der Prüfung einer nationalen Vorschrift, mit der eine anwendbare Sanktion festgelegt werde, anhand von Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie nicht entgegenzustehen. In ihrem Vorschlag für die Beantwortung der Vorlagefrage bezieht sich die italienische Regierung nämlich auf diese Bestimmung sowie auf Art. 5 EUV.

42. Die Kommission weist ihrerseits nachdrücklich darauf hin, dass das Fehlen von Harmonisierungsmaßnahmen zum Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Jugendliche in der Richtlinie 2014/40 keinen Hinderungsgrund für eine Prüfung darstelle, ob Art. 23 Abs. 3 eingehalten werde, und zwar nicht nur hinsichtlich der Maßnahmen, mit denen Verstöße gegen

[9] Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a. (C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 77).

[10] Vgl. Satz 1 des siebten Erwägungsgrundes der Richtlinie 2014/40. Zur Einstufung des FCTC als gemischtes Übereinkommen vgl. auch Klamert, M., „Public Health Policy", in Koffman, H. C. H., Rowe, G. C., und Türk, A. H. (Hrsg.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, S. 422.

bestimmte in dieser Richtlinie vorgesehene Verpflichtungen geahndet werden sollten, sondern auch hinsichtlich anderer Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in der Bestrebung ergriffen worden seien, die Ziele der Richtlinie zu erreichen und das Unionsrecht umzusetzen. Die Kommission unterstreicht insoweit, dass die Richtlinie 2014/40 unmittelbar auf das FCTC [11] Bezug nehme, in dessen Art. 16 der Erlass wirksamer Maßnahmen verlangt werde, um den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Minderjährige zu verhindern. Es bestehe daher ein funktionaler Zusammenhang zwischen Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40, in dem die Grundsätze festgelegt seien, die von den durch die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Ziele der Richtlinie erlassenen Sanktionen zu beachten seien, und den in den fraglichen nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Sanktionen bei Verstößen gegen das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige.

3) Würdigung

43. Zwar ist die beanstandete nationale Bestimmung, die die Sanktionen für Verstöße gegen eine andere nationale Bestimmung – das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige – festlegt, in einem italienischen Gesetzestext enthalten, der sich seinem Titel nach auf die Umsetzung der Richtlinie 2014/40 bezieht. Hierbei ist auch der Hinweis angebracht, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 29 Abs. 2 dieser Richtlinie, wenn sie Umsetzungsvorschriften erlassen, in diesen Vorschriften auf die Richtlinie Bezug nehmen müssen. Auf den ersten Blick könnte dies den Gedanken aufkommen lassen, dass sich das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige aus einer in Anwendung der Richtlinie 2014/40 erlassenen nationalen Vorschrift ergibt, so dass Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie auch in Bezug auf diese Sanktion Geltung beanspruchen müsste.

44. Gleichwohl ist erstens darauf hinzuweisen, dass Art. 29 der Richtlinie 2014/40 zwischen den nationalen Vorschriften, die von den Mitgliedstaaten in Kraft gesetzt werden, um der Richtlinie nachzukommen [12], und den Vorschriften unterscheidet, die auf dem unter die Richtlinie fallenden Gebiet erlassen werden [13]. Die durch die Richtlinie 2014/40 bewirkte Harmonisierung umfasst nicht alle Aspekte des von ihr geregelten Bereichs.

45. Zweitens ist – im gleichen Zusammenhang – festzustellen, dass die durch die Richtlinie 2014/40 bewirkte Harmonisierung keine Verpflichtung umfasst, Maßnahmen zu erlassen, um den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Minderjährige zu verhindern.

46. Der 20. Erwägungsgrund der Empfehlung 2003/54 enthält zwar den Hinweis, es sei wichtig, dass die Maßnahmen in dieser Empfehlung mit den Elementen aus dem Entwurf des FCTC vereinbar seien. Art. 1 der Empfehlung 2003/54 befürwortet im Einklang mit diesem Hinweis, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um den Tabakverkauf an Kinder und Jugendliche zu verhindern.

47. Der siebte Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 legt sodann nahe, dass sie auf eine gesetzgeberische Maßnahme zurückgeht, mit der das FCTC auf Unionsebene umgesetzt wurde.

[11] Vgl. siebter Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40.

[12] Vgl. Art. 29 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2014/40.

[13] Vgl. Art. 29 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40, wonach die Mitgliedstaaten der Kommission den Wortlaut der wesentlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mitteilen, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

48. Der 21. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 stellt außerdem die Empfehlung 2003/54 auf das gleiche Niveau wie das Ziel der Richtlinie, das darin besteht, ausgehend von einem hohen Schutz der Gesundheit, besonders für junge Menschen, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern. Dort wird zudem ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden sollten, den Verkauf dieser Erzeugnisse an Kinder und Jugendliche zu verhindern, indem sie geeignete Maßnahmen zur Festlegung und Durchsetzung von Altersgrenzen erlassen.

49. Im 48. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 wird im gleichen Zusammenhang bestätigt, dass mit ihr nicht die Vorschriften über heimische Verkaufsmodalitäten oder heimische Werbung harmonisiert werden und dass mit ihr auch keine Altersgrenze für elektronische Zigaretten oder Nachfüllbehälter eingeführt wird. In diesem Erwägungsgrund wird weiterhin ausgeführt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, diese Angelegenheiten in den Grenzen ihrer eigenen Zuständigkeit zu regeln, und sie dazu ermutigt werden, dies zu tun. Damit weist er keineswegs darauf hin, dass der Spielraum, über den die Mitgliedstaaten verfügen, durch die Richtlinie 2014/40 begrenzt wird.

50. Dem gleichen Ansatz folgend heißt es schließlich in Art. 1 der Richtlinie 2014/40, dass sie die Angleichung der Vorschriften der Mitgliedstaaten zum Ziel hat, damit – ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen – das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse erleichtert wird und die Verpflichtungen der Union im Rahmen des FCTC eingehalten werden.

51. Die Ermutigung der Mitgliedstaaten in den Erwägungsgründen 21 und 48 der Richtlinie 2014/40 hat sich in der Richtlinie allerdings nicht in einer Bestimmung niedergeschlagen, mit der eine Verpflichtung wie die in Art. 16 Abs. 1 FCTC auferlegt würde [14]. Eine generelle Pflicht zum Erlass von Maßnahmen, die den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Minderjährige verhindern, fehlt somit. Bei einer Durchsicht der Bereiche, die von der durch die Richtlinie 2014/40 bewirkten Harmonisierung erfasst werden, zeigt sich, dass der einzige Bereich, der dem in Art. 16 Abs. 1 FCTC genannten ähnelt, der in Art. 1 Buchst. d und Art. 18 der Richtlinie genannte Bereich ist, der den grenzüberschreitenden Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz betrifft. Gemäß Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie müssen Verkaufsstellen, die grenzüberschreitenden Fernabsatz betreiben, ein Altersüberprüfungssystem betreiben, das beim Verkauf kontrolliert, ob der bestellende Verbraucher das im Bestimmungsmitgliedstaat nach nationalem Recht vorgeschriebene Mindestalter hat.

52. Obwohl Art. 18 der Richtlinie 2014/40 einen Bereich regelt, der dem in Art. 16 FCTC genannten ähnelt, scheint seine *ratio legis* eine gänzlich andere zu sein. In einem gewissen Maß lässt sich mit diesem Unterschied der Umfang der Harmonisierung erklären, die der Unionsgesetzgeber mit dieser Richtlinie vorgenommen hat, die keinen vom FCTC erfassten Bereich betrifft. Mit Bezug auf den in Art. 18 der Richtlinie 2014/40 genannten grenzüberschreitenden Verkauf im Fernabsatz hat die Kommission während den Vorarbeiten nämlich ausgeführt, dass es für einen Mitgliedstaat fast unmöglich sei, den Internethandel mit Tabakerzeugnissen zu regeln, z. B. hinsichtlich des gesetzlichen Mindestalters für den Tabakkauf, wenn dieser Handel in anderen Mitgliedstaaten nicht geregelt sei [15]. Für die Lehre dagegen sind die in Art. 16 FCTC vorgesehenen Maßnahmen im wesentlichen nationaler Art

[14] Siehe Nr. 35 der vorliegenden Schlussanträge.

[15] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen (COM[2012] 788 final).

und rechtfertigen die Existenz eines völkerrechtlichen Vertrags nicht eindeutig [16]. Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, dass diese Maßnahmen erst recht kein Eingreifen des Unionsgesetzgebers rechtfertigen.

53. Drittens enthält zwar die Richtlinie 2014/40 keine Bestimmung, die den Inhalt von Art. 16 Abs. 1 FCTC übernimmt; dafür enthält aber dieses Rahmenübereinkommen eine Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 entsprechende Bestimmung, nämlich Art. 16 Abs. 6 FCTC. Diese Bestimmung ist präziser als die in der Richtlinie 2014/40. Aus ihr ergibt sich, dass die vorgesehenen Strafen zur Sicherstellung der Einhaltung der Verpflichtung, den Verkauf von Tabakerzeugnissen an Kinder und Jugendliche zu verhindern, „wirksam…" sein müssen.

54. Die Mitgliedstaaten sind dem FCTC lange vor der Umsetzung der Richtlinie 2014/40 beigetreten. Vor diesem Zeitpunkt waren die Strafen für Verstöße gegen eine nationale Vorschrift über das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige anhand von Art. 16 Abs. 6 dieses Rahmenübereinkommens festzulegen. Dies ist nach der Umsetzung der Richtlinie 2014/40 weiterhin der Fall.

55. Viertens stellt das FCTC, da seine Bestimmungen nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern auch für die Union bindend sind, ein gemischtes Übereinkommen dar: Diese Bestimmungen sind integraler Bestandteil des Unionsrechts. Es liegt auf der Hand, dass es sich im vorliegenden Fall um Bestimmungen handelt, die Aspekte betreffen, die Einfluss auf das Funktionieren des Binnenmarkts haben und damit in die Zuständigkeit der Union fallen. Die Einhaltung der Bestimmungen des FCTC und die Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige unter 18 Jahren folgt somit aus einer völkerrechtlichen Verpflichtung, die in die Rechtsordnung der Union aufgenommen wurde. Die Umsetzung des FCTC kann also als Umsetzung des Unionsrechts angesehen werden, ohne dass dies zwangsläufig die Notwendigkeit mit sich brächte, Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie 2014/40 zu erlassen.

56. Diese Erwägung wird durch das Argument der Kommission, Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 finde auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation deshalb Anwendung, weil ein funktionaler Zusammenhang zwischen dieser Vorschrift und den in der beanstandeten nationalen Bestimmung vorgesehenen Sanktionen bestehe, nicht in Frage gestellt.

57. Das Argument der Kommission scheint im Wesentlichen auf einer vermeintlichen Parallelität zwischen den Zielen der Richtlinie 2014/40 und denen der beanstandeten nationalen Bestimmung zu beruhen, angelehnt an das Urteil Siragusa [17], auf das sich die Kommission bezieht. Nach diesem Urteil ist für die Feststellung, ob eine nationale Regelung die Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 der Charta betrifft, u. a. zu prüfen, ob mit ihr eine Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr nicht andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte ist festzustellen, dass die beanstandete nationale Bestimmung vielmehr die Umsetzung von Art. 16 FCTC zum Ziel hat, der als Bestimmung eines von der Union abgeschlossenen Übereinkommens einen integralen Bestandteil der Unionsrechtsordnung darstellt.

[16] Burci, G. L., *La convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, S. 4. Der Autor führt zwei Gründe an, die das Interesse an einem völkerrechtlichen Vertrag erklären könnten, und zwar, dass die Einführung von Maßnahmen in Gestalt völkerrechtlicher Verpflichtungen es ermöglicht habe, erstens die Staaten dem Druck zu entziehen, den die Tabakindustrie hätte ausüben können, und zweitens den Einfluss der Gesundheitsminister dadurch zu stärken, dass sie sich auf diese Verpflichtungen berufen könnten.

[17] Urteil vom 6. März 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, Rn. 25).

c) Zur Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als allgemeinem Grundsatz des Unionsrechts

58. Obgleich Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation nicht anwendbar ist, findet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts auf diese Situation Anwendung.

59. Zum einen muss der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die für die Erreichung der angestrebten Ziele geeignet sind und nicht über das zu ihrer Erreichung Erforderliche hinausgehen, von einer nationalen Regelung beachtet werden, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt oder dieses umsetzt [18]. Die von der Union abgeschlossenen internationalen Übereinkommen, deren Bestimmungen integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung sind, sind für das Primärrecht einschließlich der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts im Prinzip nicht „undurchlässig" [19]. Die Umsetzung des FCTC muss daher in Weiterführung dieses Gedankengangs, und da das FCTC einen integralen Bestandteil des Unionsrechts darstellt, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten.

60. Zum anderen darf gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich ist und tatsächlich den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entspricht. Was ihre Verhältnismäßigkeit anbelangt, gilt für Einschränkungen der Ausübung der durch die Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen geregelt sind, im Wesentlichen das Gleiche (Art. 52 Abs. 2 der Charta) [20]. In jedem Fall kann der Umstand, dass eine Einschränkung der Ausübung derartiger Rechte und Freiheiten ihre Quelle in einer völkerrechtlichen Verpflichtung findet, die integraler Bestandteil des Unionsrechts ist, nicht bedeuten, dass diese Einschränkung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu beachten hätte.

2. Vorsorgeprinzip

61. Die Kommission ist der Ansicht, das Vorsorgeprinzip sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da hinsichtlich der mit dem Verkauf von Tabakerzeugnissen an Minderjährige einhergehenden Gefahren für die menschliche Gesundheit keinerlei Unsicherheit bestehe.

62. Ich stimme der Kommission in diesem Punkt zu.

[18] Urteil vom 4. Oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, Rn. 40).

[19] Lenaerts, K., und De Smijter, E., „The European Union as an Actor under International Law", *Yearbook of European Law*, 2000, Bd. 19, S. 105.

[20] Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat im Unionsrecht verschiedene Quellen und als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts verschiedene Ausprägungen. Dieser Grundsatz stellt u. a. die ungestörte Ausübung der grundlegenden Freiheiten des Binnenmarkts sicher und ist in Art. 49 Abs. 3 sowie Art. 52 Abs. 1 der Charta angeführt. Im vorliegenden Fall ist eine Unterscheidung zwischen diesen Quellen und Ausdrücken nicht erforderlich.

63. Das Vorsorgeprinzip rechtfertigt den Erlass restriktiver Maßnahmen nämlich nur, wenn es sich als unmöglich erweist, das Vorliegen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, weil die Ergebnisse der durchgeführten Studien unzureichend, unschlüssig oder ungenau sind [21]. In einer Situation, in der es keinerlei Unsicherheit über das Vorhandensein oder das Ausmaß der Gefahr gibt, spielt das Prinzip hingegen keine Rolle [22].

64. Wie sich aus der Präambel des FCTC ergibt, sind die Mitgliedstaaten zu der Erkenntnis gelangt, dass wissenschaftliche Untersuchungen eindeutig bewiesen haben, dass Tabakkonsum und Passivrauchen zu Tod, Krankheit und Invalidität führen. Auch wenn sich die Ermutigung der Mitgliedstaaten in den Erwägungsgründen 21 und 48 der Richtlinie 2014/40 nicht in einer Bestimmung niederschlägt, die den Inhalt von Art. 16 Abs. 1 FCTC übernimmt, bedeutet diese Ermutigung, dass der Unionsgesetzgeber die Relevanz dieser Daten anerkannt hat. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Studien, die zum Erlass des FCTC und der Richtlinie 2014/40 geführt haben, Merkmale aufweisen, die eine Anwendung des Vorsorgeprinzips rechtfertigen könnten.

65. Folglich braucht die Vorlagefrage nicht beantwortet zu werden, soweit sie sich auf die Auslegung des Vorsorgeprinzips bezieht, da dieses Prinzip auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation nicht anwendbar ist. Demzufolge sind dem vorlegenden Gericht lediglich Hinweise an die Hand zu geben, die es ihm ermöglichen, die Vereinbarkeit der beanstandeten nationalen Bestimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als allgemeinem Grundsatz des Unionsrechts zu beurteilen.

B. Zur Beantwortung der Frage

66. Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens macht zunächst geltend, der italienische Gesetzgeber habe mit der beanstandeten nationalen Bestimmung in das Gleichgewicht eingegriffen, in das die verschiedenen vom Unionsrecht garantierten Grundrechte zu bringen seien.

67. Weiterhin lasse sich mit der Bestimmung das Ziel, die Verbreitung des Rauchens bei jungen Menschen zu senken, nicht wirksam verfolgen, da sie keine Verringerung des Tabakkonsums bei jungen Menschen bewirke, sondern dem Betrieb des Zuwiderhandelnden schade.

68. Zudem verstoße das in der beanstandeten nationalen Bestimmung vorgesehene Sanktionssystem aufgrund der übermäßigen Härte der Strafen gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Das Ziel einer Verringerung des Tabakkonsums bei jungen Menschen hätte durch weniger schwere und mildere Verpflichtungen über ein Sanktionssystem erreicht werden können, das auf einer effektiven Abstufung und Staffelung beruhe und das wirtschaftliche „Überleben" des Zuwiderhandelnden als Gewerbetreibenden nicht schon mit dem ersten Verstoß gefährde. Darüber hinaus seien Händler nicht immer in der Lage, das Alter des Käufers zweifelsfrei festzustellen.

69. In Anbetracht des Vorbringens des Rechtsmittelführers des Ausgangsverfahrens, das somit der Vorlagefrage zugrunde liegt, und unter Berücksichtigung des Umstands, dass Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation keine Anwendung findet, ist dieses Vorbringen dahin zu verstehen, dass die beanstandete nationale

[21] Vgl. u. a. Urteil vom 29. April 2010, Solgar Vitamin's France u. a. (C-446/08, EU:C:2010:233, Rn. 70).

[22] Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, Nr. 69).

Bestimmung als eine Beschränkung der Ausübung der unternehmerischen Freiheit und möglicherweise auch des Eigentumsrechts anzusehen ist, mit der der italienische Gesetzgeber das mit dem Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige verfolgte legitime Ziel, nämlich den Schutz der menschlichen Gesundheit, zu erreichen sucht, um u. a. den Tabakkonsum bei jungen Menschen zu verringern. Das vorlegende Gericht hält das Vorbringen des Rechtsmittelführers des Ausgangsverfahrens zur Unvereinbarkeit der beanstandeten nationalen Bestimmung für unbegründet. Gegen seine Entscheidungen sei allerdings kein Rechtsbehelf gegeben, und es sei somit verpflichtet gewesen, eine Frage nach der Auslegung des Unionsrechts zur Vorabentscheidung vorzulegen.

70. Vor diesem Hintergrund ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene im Bereich der anwendbaren Sanktion befugt bleiben, die ihnen angemessen erscheinenden Sanktionen zu wählen.

71. Eine Sanktionsregelung für Verstöße gegen das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende muss allerdings, wie sich den Erwägungen in den Nrn. 53 und 58 der vorliegenden Schlussanträge entnehmen lässt, das in Art. 16 Abs. 6 FCTC vorgesehene Wirksamkeitserfordernis und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz [23] beachten.

72. Im Übrigen ist es zwar Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig ist, zu beurteilen, ob im vorliegenden Fall die Aussetzung der Lizenz zum Betrieb einer Tabakverkaufsstelle neben dem verhängten Bußgeld verhältnismäßig zur Erreichung des legitimen Ziels ist, das mit dem Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige verfolgt wird, nämlich der Schutz der menschlichen Gesundheit, um u. a. die Verbreitung des Tabakkonsums bei jungen Menschen zu verringern; der Gerichtshof kann dem vorlegenden Gericht aber gleichwohl alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts geben, die ihm die Feststellung ermöglichen können, ob dies der Fall ist.

73. In diesem Zusammenhang geht es erstens, was die Beschränkungen betrifft, die sich aus einer Sanktionsregelung für Verstöße gegen das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden ergeben, um die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht, die in Art. 16 bzw. Art. 17 der Charta genannt sind.

74. Die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht sind nicht absolut. Eine Beschränkung ihrer Ausübung darf nur unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorgenommen werden, wenn sie erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen tatsächlich entspricht. Die Ziele des Schutzes der Gesundheit und der Verringerung der Verbreitung des Tabakkonsums bei jungen Menschen sind unbestreitbar dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen.

[23] Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 findet auf die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation hingegen keine Anwendung. Dass diese Bestimmung vorsieht, dass nach einem vorsätzlichen Verstoß Verwaltungssanktionen finanzieller Art verhängt werden können, die geeignet sind, den erhaltenen Vorteil aufzuheben, beeinflusst das Ergebnis der Prüfung der Vereinbarkeit der beanstandeten Bestimmung mit dem Unionsrecht daher nicht unmittelbar.

75. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof im Urteil Swedish Match [24] die Wirkungen eines Verbots der Vermarktung der in Art. 8 der Richtlinie 2001/37/EG [25] (der Vorgängerin der Richtlinie 2014/40) genannten Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch geprüft, die auf Kinder und Jugendliche besonders anziehend wirken. Nach Auffassung des Gerichtshofs kann das Hindernis für die freie Berufsausübung, das ein Verbot darstellt, in Anbetracht des verfolgten Ziels des Gesundheitsschutzes nicht als unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Rechts auf freie Berufsausübung oder des Eigentumsrechts angesehen werden. In einem Urteil, das eine Fortführung dieser Rechtsprechungslinie darstellt [26], hat der Gerichtshof zu einem entsprechenden, in der Richtlinie 2014/40 vorgesehenen Verbot entschieden, dass dem Schutz der Gesundheit gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen vorrangige Bedeutung beizumessen ist, die negative wirtschaftliche Folgen selbst beträchtlichen Ausmaßes rechtfertigen kann. Die vorübergehende Aussetzung einer Lizenz zum Betrieb einer Tabakverkaufsstelle kann erst recht nicht als ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Recht auf Ausübung der unternehmerischen Freiheit oder in das Eigentumsrecht angesehen werden.

76. Zweitens ist zur Frage, ob die Aussetzung einer Lizenz zum Betrieb einer Tabakverkaufsstelle tatsächlich zur Erreichung des Ziels geeignet ist, die Verbreitung des Tabakkonsums bei jungen Menschen zu verringern, mit der italienischen Regierung darauf hinzuweisen, dass eine isoliert verhängte finanzielle Sanktion keine wirksame Maßnahme darstellt: Wenn Minderjährige wüssten, dass sie sich an einer bestimmten Verkaufsstelle Tabak beschaffen können, würden sie sich dorthin begeben, was zu einer erheblichen Steigerung der Gewinne des Inhabers der Verkaufsstelle führen würde, und der Mitgliedstaat müsste unverhältnismäßige Ressourcen einsetzen, um tägliche Kontrollen durchzuführen.

77. Was drittens das Vorbringen des Rechtsmittelführers des Ausgangsverfahrens betrifft, mit dem er die beanstandete nationale Bestimmung mit der Begründung kritisiert, sie weise keine Abstufung und Staffelung auf, trifft es zwar zu, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Verhängung einer der Schwere der Zuwiderhandlung entsprechenden Sanktion verlangt [27].

78. Das Erfordernis, dass die Strenge einer Sanktion der Schwere der betreffenden Zuwiderhandlung zu entsprechen hat, muss allerdings nicht zwangsläufig zur Untersagung einer Sanktionsregelung führen, die bei einer erstmaligen Zuwiderhandlung keine Abstufung und Staffelung aufweist. Jeder Verstoß gegen das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige weist nämlich bei isolierter Betrachtung im allgemeinen ähnliche Merkmale auf, sowohl hinsichtlich der Anzahl der verkauften Erzeugnisse als auch hinsichtlich der Personen, an die diese Waren abgegeben werden. Unter diesen Umständen scheint die Anwendung einer einheitlichen und standardisierten Sanktion, die in der Aussetzung der Lizenz zum Betrieb einer Tabakverkaufsstelle liegt, bei einem erstmaligen Verstoß gegen das Verbot nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu verstoßen.

79. Außerdem wird die Betriebslizenz, die dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer den Verkauf von Tabakerzeugnissen gestattet, nach der beanstandeten nationalen Bestimmung bei einer erstmaligen Zuwiderhandlung stets für einen festen Zeitraum von 15 Tagen ausgesetzt, während das Bußgeld 500 bis 3 000 Euro betragen kann. Somit wird die Entsprechung zwischen der

[24] Urteil vom 14. Dezember 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 74).

[25] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen – Erklärung (ABl. 2001, L 194, S. 26).

[26] Urteil vom 22. November 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, Rn. 54).

[27] Urteil vom 4. Oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, Rn. 45).

Schwere der Sanktion und der betreffenden Zuwiderhandlung im Rahmen der beanstandeten nationalen Bestimmung zumindest in einem gewissen Maß durch das Bußgeld sichergestellt, das zusammen mit der Aussetzung der Lizenz zum Betrieb einer Tabakverkaufsstelle verhängt wird.

80. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist davon auszugehen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dahin auszulegen ist, dass er nicht untersagt, gegen einen Wirtschaftsteilnehmer, der erstmals gegen das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige verstoßen hat, neben einem Bußgeld die Aussetzung seiner Betriebslizenz für einen Zeitraum von 15 Tagen zu verhängen.

V. Ergebnis

81. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage des Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) wie folgt zu beantworten:

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist dahin auszulegen, dass er nicht untersagt, gegen einen Wirtschaftsteilnehmer, der erstmals gegen das Verbot des Verkaufs von Tabakerzeugnissen an Minderjährige verstoßen hat, neben einem Bußgeld die Aussetzung seiner Betriebslizenz für einen Zeitraum von 15 Tagen zu verhängen.