Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 14 oktober 2021 [1]

Zaak C-452/20

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

[verzoek van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Vervaardiging, presentatie en verkoop van tabaks- en aanverwante producten – Samenwerking en handhaving – Sanctieregeling – Doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties – Verplichting voor verkopers van tabaksproducten om zich ervan te vergewissen dat de kopers de in de nationale wetgeving vastgestelde leeftijd voor de aankoop van tabaksproducten hebben bereikt – Schorsing van de exploitatievergunning gedurende vijftien dagen"

I. Inleiding

1. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing verzoekt de verwijzende rechter het Hof om verduidelijkingen die hem in staat stellen te beoordelen of de sanctieregeling die van toepassing is op overtredingen van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen, in overeenstemming is met het Unierecht en meer in het bijzonder met het evenredigheidsbeginsel. Op het eerste gezicht lijkt dit verzoek volkomen in de lijn te liggen van de klassieke zaken waarin het Unierecht wordt uitgelegd.

2. In casu is er echter sprake van een bijzondere omstandigheid die gelegen is in de bron van het verbod waarvan overtreding wordt bestraft op grond van de in het hoofdgeding bestreden regeling.

3. Hoewel de verwijzende rechter het Hof vragen stelt vanuit het oogpunt van richtlijn 2014/40/EU [2], is de in het geding zijnde verplichting voor de lidstaten om maatregelen vast te stellen waarmee wordt voorkomen dat tabaksproducten worden verkocht aan minderjarigen, namelijk niet neergelegd in deze richtlijn, maar in een internationale overeenkomst waarbij de lidstaten en de Unie partij zijn.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PB 2014, L 127, blz. 1).

4. De aan het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ten grondslag liggende vraag is bijgevolg of – en, zo ja, op welke grondslag – het evenredigheidsbeginsel de speelruimte beperkt waarover de lidstaten beschikken met betrekking tot de sanctieregeling die in het hoofdgeding aan de orde is.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik

5. De Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor de bestrijding van tabaksgebruik (Framework Convention on Tobacco Control; hierna: „FCTC"), die op 21 mei 2003 is ondertekend te Genève, is namens de Unie goedgekeurd bij besluit 2004/513/EG[3].

6. Artikel 16, leden 1 en 6, FCTC luidt:

„1. Elke partij neemt op het aangewezen bestuurlijke niveau doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen aan, en voert deze uit, om de verkoop te verbieden van tabaksproducten aan personen jonger dan de in de binnenlandse of nationale wetgeving vastgestelde leeftijd of personen jonger dan achttien jaar. Deze maatregelen kunnen bestaan uit:

a) het vereisen dat alle verkopers van tabaksproducten een duidelijke en opvallende aanduiding binnen hun verkooppunt plaatsen met betrekking tot het verbod op de verkoop van tabak aan minderjarigen en, in geval van twijfel, het vereisen dat wordt verzocht dat elke koper van tabaksproducten een geschikt bewijs overlegt om aan te tonen dat hij of zij de daarvoor vereiste leeftijd heeft bereikt;

b) het verbieden van de verkoop van tabaksproducten op een wijze waardoor deze direct toegankelijk zijn, zoals op winkelschappen;

c) het verbieden van de productie en verkoop van zoetwaren, zoutjes, speelgoed en andere voorwerpen in de vorm van tabaksproducten die minderjarigen aanspreken; en

d) het bewerkstelligen dat tabaksautomaten binnen haar rechtsgebied niet toegankelijk zijn voor minderjarigen en dat deze automaten de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen niet bevorderen.

[...]

6. Elke partij neemt doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen aan, en voert deze uit, met inbegrip van sancties tegen verkopers en distributeurs, om te waarborgen dat de in het eerste tot en met het vijfde lid van dit artikel vervatte verplichtingen worden nagekomen."

[3] Besluit van de Raad van 2 juni 2004 betreffende de sluiting van de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (PB 2004, L 213, blz. 8).

B. Richtlijn 2014/40

7. In de overwegingen 7, 8, 21 en 60 van richtlijn 2014/40 staat te lezen:

„(7) Wetgevend optreden op het niveau van de Unie is ook nodig voor de uitvoering van het [FCTC], waarvan de bepalingen bindend zijn voor de Unie en haar lidstaten. Van bijzonder belang zijn de FCTC-bepalingen inzake de reglementering van de inhoud van tabaksproducten, de reglementering van vermeldingen op tabaksproducten, de verpakking en etikettering van tabaksproducten, reclame en illegale handel in tabaksproducten. De partijen bij de [FCTC], met inbegrip van de Unie en de lidstaten, hebben tijdens verschillende Conferenties bij consensus een aantal richtsnoeren ter uitvoering van de bepalingen van de [FCTC] aanvaard.

(8) Overeenkomstig artikel 114, lid 3, [VWEU] moet voor wetgevingshandelingen worden uitgegaan van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en moet met name rekening worden gehouden met nieuwe op wetenschappelijke feiten gebaseerde gegevens. Tabaksproducten zijn geen gewone producten, en gezien de buitengewoon schadelijke effecten van tabak voor de menselijke gezondheid moet groot belang worden gehecht aan de bescherming van de volksgezondheid, met name om het roken bij jongeren te verminderen.

[...]

(21) In overeenstemming met de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten beter te doen functioneren, met als uitgangspunt een hoog niveau van gezondheidsbescherming, met name voor jongeren, en in overeenstemming met [...] aanbeveling 2003/54/EG[4], moeten lidstaten ertoe worden aangezet de verkoop van deze producten aan kinderen en adolescenten te voorkomen door passende maatregelen ter vaststelling en handhaving van leeftijdsgrenzen te treffen.

[...]

(60) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, niet voldoende door de lidstaten [kunnen] worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en gevolgen ervan beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel, gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken".

8. Artikel 1 van richtlijn 2014/40 bepaalt:

„Deze richtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende:

a) de ingrediënten en de emissies van tabaksproducten en de daarmee verband houdende rapportageverplichtingen, inclusief de maximumemissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten;

[4] Aanbeveling van de Raad van 2 december 2002 inzake de preventie van roken en initiatieven ter verbetering van de bestrijding van het tabaksgebruik (PB 2003, L 22, blz. 31).

b) bepaalde aspecten van de etikettering en verpakking van tabaksproducten, met inbegrip van de gezondheidswaarschuwingen die moeten voorkomen op de verpakkingseenheden van tabaksproducten en op de buitenverpakkingen, alsmede traceerbaarheids- en veiligheidskenmerken die voor tabaksproducten gelden om de naleving van deze richtlijn te waarborgen;

c) het verbod om tabak voor oraal gebruik in de handel te brengen;

d) de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten;

e) de verplichting om kennis te geven van nieuwsoortige tabaksproducten;

f) het in de handel brengen en etiketteren van bepaalde producten die verwant zijn aan tabaksproducten, namelijk elektronische sigaretten, navulverpakkingen en voor roken bestemde kruidenproducten;

teneinde de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te doen functioneren, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren, en teneinde te voldoen aan de verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit de [FCTC]."

9. In artikel 23, lid 3, van deze richtlijn staat:

„De lidstaten stellen regels vast voor sancties die zullen worden opgelegd bij overtredingen van de ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden toegepast. De vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Eventuele financiële administratieve sancties die kunnen worden opgelegd voor een opzettelijke overtreding kunnen zo worden vastgesteld dat zij het met de overtreding beoogde economische voordeel neutraliseren."

C. Italiaans recht

10. Artikel 25, tweede alinea, van regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (koninklijk besluit nr. 2316 – Gecodificeerde tekst van de wetgeving inzake de bescherming van en de bijstand aan moeders en kinderen)[5] van 24 december 1934, zoals vervangen bij artikel 24, lid 3, van decreto legislativo n. 6 – Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (wetgevend besluit nr. 6 tot omzetting van richtlijn 2014/40)[6] van 12 januari 2016 (hierna: „bestreden nationale bepaling"), bepaalt:

„Eenieder die nicotinehoudende tabaksproducten, elektronische sigaretten of navulverpakkingen, of nieuwe tabaksproducten verkoopt, dient van de koper te verlangen dat deze bij de aankoop een identiteitsbewijs overlegt, tenzij duidelijk is dat de koper meerderjarig is.

[5] GURI nr. 47 van 25 februari 1935, blz. 811.

[6] GURI nr. 13 van 18 januari 2016, blz. 102.

Eenieder die nicotinehoudende tabaksproducten, elektronische sigaretten of navulverpakkingen, of nieuwe tabaksproducten verkoopt of verstrekt aan minderjarigen die jonger zijn dan 18 jaar, wordt gestraft met een administratieve geldboete van 500 tot 3 000 EUR en met een schorsing van zijn exploitatievergunning gedurende 15 dagen. Bij herhaling van het strafbare feit wordt de betrokkene een administratieve geldboete van 1 000 tot 8 000 EUR opgelegd en wordt zijn exploitatievergunning ingetrokken."

III. Feiten van het hoofdgeding, procedure en prejudiciële vraag

11. Verzoeker in het hoofdgeding is houder van een exploitatievergunning voor een tabakswinkel, op grond waarvan hij tabaksproducten mag verkopen die in Italië onder een staatsmonopolie vallen.

12. In februari 2016 heeft het douaneagentschap bij een controle vastgesteld dat verzoeker in het hoofdgeding sigaretten had verkocht aan een minderjarige.

13. Op grond van de bestreden nationale bepaling heeft het douaneagentschap verzoeker in het hoofdgeding een geldboete van 1 000 EUR opgelegd, alsmede een bijkomende administratieve sanctie die bestond in de schorsing van de exploitatievergunning voor zijn tabakswinkel gedurende 15 dagen.

14. Verzoeker in het hoofdgeding heeft de hem opgelegde geldboete betaald zonder daartegen bezwaar te maken. Wel is hij bij de Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (bestuursrechter in eerste aanleg Toscane, Italië) opgekomen tegen de bijkomende administratieve sanctie waarbij zijn exploitatievergunning voor de tabakswinkel is geschorst.

15. Verzoeker in het hoofdgeding heeft met name aangevoerd dat de schorsing van zijn exploitatievergunning buitensporig en onevenredig was, omdat deze sanctie hem werd opgelegd naar aanleiding van één overtreding die hij voor het eerst had begaan.

16. Hij stelt zich op het standpunt dat de bestreden nationale bepaling onverenigbaar is met richtlijn 2014/40 en heeft daarom de Tribunale amministrativo regionale per la Toscana verzocht om het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

17. Bij vonnis van 27 november 2018 heeft die rechter het beroep van verzoeker in het hoofdgeding verworpen omdat hij van oordeel was dat de nationale regelgeving gelet op de uitlegging van overweging 8 en artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 niet onverenigbaar met het Unierecht kon worden geacht.

18. Verzoeker in het hoofdgeding heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië). Hij heeft daarbij opnieuw aangevoerd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regelgeving onverenigbaar is met richtlijn 2014/40. Meer in het bijzonder heeft hij betoogd dat in deze regelgeving het voorzorgsbeginsel voorrang heeft gekregen om het recht op gezondheid van minderjarigen te waarborgen, hetgeen schending van het evenredigheidsbeginsel oplevert.

19. Volgens verzoeker in het hoofdgeding heeft de Italiaanse wetgever voorzien in sancties die verder gaan dan de loutere neutralisering van het financiële voordeel dat is behaald met de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen. Dergelijke sancties strekken er volgens hem toe

om ten koste van de economische belangen van handelaren een zo hoog mogelijk niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen. Aldus heeft de Italiaanse wetgever het evenwicht tussen de verschillende door het Unierecht gewaarborgde grondrechten verstoord.

20. In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat de overwegingen 8 en 21 alsook artikel 1, laatste alinea, van richtlijn 2014/40 de bescherming van de volksgezondheid, met name die van jongeren, voorrang verlenen op het recht van marktdeelnemers om bedrijfsactiviteiten te verrichten.

21. Volgens deze rechter moet bij het onderzoek van de evenredigheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sancties rekening worden gehouden met het overwegende belang dat in richtlijn 2014/40 wordt toegekend aan de bescherming van de gezondheid van jongeren. Aan de hand van dit overwegende belang kan het evenredigheidsbeginsel geconcretiseerd en afgebakend worden.

22. Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat het, in het kader van de afweging tussen het belang van de bescherming van de gezondheid van jongeren, enerzijds, en het recht van marktdeelnemers om handelsactiviteiten te verrichten die bestaan in de verkoop van tabaksproducten, anderzijds, op grond van artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 aan de lidstaten wordt overgelaten om de sanctieregelingen vast te stellen waarmee wordt beoogd tabaksgebruik door minderjarigen te verbieden. Volgens hem vereist deze bepaling enkel dat de betreffende sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. In die bepaling staat weliswaar te lezen dat de opgelegde financiële sancties zo kunnen worden vastgesteld dat zij het met de overtreding beoogde economische voordeel neutraliseren, maar dit neemt niet weg dat de Uniewetgever niet heeft uitgesloten dat er behalve geldboeten ook andere administratieve sancties worden opgelegd. Derhalve is de verwijzende rechter van oordeel dat ervan moet worden uitgegaan dat de door artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 geboden mogelijkheid om het met de verkoop van tabaksproducten behaalde economische voordeel te neutraliseren door middel van geldboeten niet de enige mogelijkheid vormt.

23. In dit verband stelt de verwijzende rechter zich op het standpunt dat de Italiaanse wetgever overeenkomstig de vereisten van richtlijn 2014/40 voorrang heeft gegeven aan de bescherming van de volksgezondheid boven het recht van de marktdeelnemers om tabaksproducten te verkopen, doordat hij heeft voorzien in de schorsing van exploitatievergunningen op grond waarvan marktdeelnemers tabaksproducten mogen verkopen. De verwijzende rechter is van oordeel dat de door de ondernemers geleden financiële verliezen gerechtvaardigd en redelijk zijn – omdat de bescherming van de gezondheid van jongeren voorrang verdient en deze bescherming enkel doeltreffend is indien de sancties afschrikkend zijn – alsmede dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sanctie afschrikkend en doeltreffend is.

24. Wat betreft de periode gedurende welke een exploitatievergunning kan worden geschorst, merkt de verwijzende rechter op dat deze schorsing naar Italiaans recht gedurende maximaal zes maanden kan worden opgelegd.

25. Tegen deze achtergrond heeft de Consiglio di Stato bij beslissing van 5 augustus 2020, die op 23 september 2020 is ingekomen bij het Hof, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Maakt artikel 25, tweede alinea, van [koninklijk besluit nr. 2316 van 24 december 1934], zoals vervangen bij [de bestreden nationale bepaling] – voor zover daarin is bepaald dat ‚[e]enieder die nicotinehoudende tabaksproducten, elektronische sigaretten of navulverpakkingen, of nieuwe tabaksproducten verkoopt of verstrekt aan minderjarigen die jonger zijn dan 18 jaar, wordt gestraft met een administratieve geldboete van 500 tot 3 000 EUR en met een schorsing van zijn exploitatievergunning gedurende 15 dagen' – inbreuk op de Unierechtelijke beginselen van evenredigheid en voorzorg die voortvloeien uit artikel 5 VEU, artikel 23, lid 3, van [richtlijn 2014/40] alsook de overwegingen 21 en 60 van [deze richtlijn], doordat voorrang wordt gegeven aan het voorzorgsbeginsel zonder het te temperen met het evenredigheidsbeginsel, en doordat aldus de belangen van de marktdeelnemers op onevenredige wijze worden opgeofferd aan de bescherming van de gezondheid, waardoor geen goed evenwicht tussen de verschillende grondrechten wordt gegarandeerd, temeer daar een sanctie wordt opgelegd waarmee het doel om het roken onder jongeren tegen te gaan niet doeltreffend wordt nagestreefd, hetgeen in strijd is met overweging 8 van [die richtlijn]?"

26. Verzoeker in het hoofdgeding, de Italiaanse en de Hongaarse regering alsook de Europese Commissie hebben opmerkingen ingediend. Er is geen terechtzitting gehouden.

IV. Analyse

27. Met zijn enige vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 5 VEU bedoelde en in artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 geconcretiseerde evenredigheidsbeginsel alsook het voorzorgsbeginsel zich verzetten tegen een nationale bepaling op grond waarvan er niet alleen een administratieve geldboete wordt opgelegd aan een marktdeelnemer die voor het eerst het verbod om tabaksproducten te verkopen aan minderjarigen heeft overtreden, maar tevens diens exploitatievergunning voor de verkoop van die producten wordt geschorst gedurende 15 dagen.

28. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst worden nagegaan of de twee door de verwijzende rechter aangehaalde beginselen van toepassing zijn op de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is. Zoals blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van partijen, is dit niet meteen duidelijk.

A. Toepasselijkheid van het evenredigheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel

1. Evenredigheidsbeginsel

29. In zijn verzoek aan het Hof om het evenredigheidsbeginsel te verduidelijken merkt de verwijzende rechter op dat dit beginsel is neergelegd in artikel 5 VEU en artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40.

30. Derhalve dient eerst te worden onderzocht of artikel 5 VEU en artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40, als bepaling waarin het evenredigheidsbeginsel wordt geconcretiseerd, van toepassing zijn op een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is. Indien dit niet het

geval is, moet vervolgens worden nagegaan of met de bestreden nationale bepaling het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht. Het evenredigheidsbeginsel is namelijk een algemeen Unierechtelijk beginsel dat in acht moet worden genomen door een nationale regeling die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt of het Unierecht ten uitvoer brengt.[7] Bovendien is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), waarin het evenredigheidsbeginsel eveneens wordt genoemd, alleen van toepassing wanneer het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht.

a) Toepasselijkheid van artikel 5 VEU

31. Het evenredigheidsbeginsel is neergelegd in artikel 5, lid 4, VEU. Ingevolge de eerste alinea van deze bepaling gaan krachtens het evenredigheidsbeginsel de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De tweede alinea van die bepaling betreft de instellingen van de Unie en legt hun de verplichting op om het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen wanneer zij een bevoegdheid uitoefenen. Artikel 5, lid 4, VEU heeft dus betrekking op het optreden van de instellingen van de Unie.

32. In casu komt verzoeker in het hoofdgeding op tegen een nationale bepaling die deel uitmaakt van een door de Italiaanse wetgever vastgesteld koninklijk besluit waarin is bepaald welke sancties het nationale douaneagentschap oplegt. De situatie in het hoofdgeding heeft dan ook geen betrekking op het optreden van de instellingen van de Unie, zodat artikel 5, lid 4, VEU in casu niet van toepassing is.[8]

33. De prejudiciële vraag hoeft dus niet te worden beantwoord voor zover zij betrekking heeft op de uitlegging van artikel 5, lid 4, VEU.

b) Toepasselijkheid van artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40

1) Toelichting van het probleem

34. In artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 is bepaald dat de lidstaten regels vaststellen voor sancties die zullen worden opgelegd bij overtredingen van de op grond van die richtlijn vastgestelde nationale bepalingen.

35. Bij richtlijn 2014/40 wordt de lidstaten echter niet de verplichting opgelegd om maatregelen vast te stellen waarmee wordt voorkomen dat er tabaksproducten worden verkocht aan minderjarigen die jonger zijn dan 18 jaar. Die richtlijn bevat geen algemene verplichting voor verkopers van tabaksproducten om zich ervan te vergewissen dat kopers de in de nationale wetgeving vastgestelde leeftijd hebben bereikt waarop zij die producten mogen kopen.

36. Een dergelijke verplichting ontbreekt in richtlijn 2014/40 wegens de omvang van de bij deze richtlijn tot stand gebrachte harmonisatie. Zoals het Hof heeft opgemerkt, vloeit uit de algemene opzet van richtlijn 2014/40 voort dat met name de verkoop van tabaks- en aanverwante producten

7 Arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 40).

8 Zie in die zin arrest van 25 juli 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, punten 33 en 35), en beschikking van 13 februari 2020, MAK TURS (C-376/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:99, punten 18 en 19).

niet uitputtend bij deze richtlijn wordt geharmoniseerd.[9] In overweging 48 van richtlijn 2014/40 staat te lezen dat deze richtlijn nationale verkoopsregelingen en binnenlandse reclame niet harmoniseert, noch een leeftijdsgrens invoert voor elektronische sigaretten of navulverpakkingen. Tevens heet het in die overweging dat het de lidstaten vrijstaat deze aangelegenheden binnen hun rechtsbevoegdheid zelf te regelen, en dat zij daartoe worden aangemoedigd.

37. Ofschoon in richtlijn 2014/40 niet is bepaald dat er maatregelen dienen te worden genomen om de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen te voorkomen, rust een dergelijke verplichting wel op de lidstaten. Deze verplichting is namelijk neergelegd in de FCTC, een gemengde overeenkomst die alle lidstaten hebben gesloten, ondertekend en bekrachtigd, en die de Unie zelf heeft goedgekeurd.[10] Krachtens artikel 16, lid 1, FCTC moeten alle partijen bij deze kaderovereenkomst maatregelen aannemen en uitvoeren om de verkoop te verbieden van tabaksproducten aan personen die de in de nationale wetgeving vastgestelde leeftijd of de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt.

38. Derhalve is artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie enkel van toepassing indien wordt aangenomen dat een bij artikel 16, lid 1, FCTC voorgeschreven verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen dat door een lidstaat van de Unie wordt ingesteld, voortvloeit uit een „ingevolge deze richtlijn" vastgestelde nationale bepaling.

2) Standpunten van partijen

39. Verzoeker in het hoofdgeding, de Italiaanse regering en de Commissie zijn van mening dat artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 van toepassing is op de situatie die aan de orde is in het hoofdgeding.

40. Volgens verzoeker in het hoofdgeding legt het Unierecht de lidstaten enkel de verplichting op om leeftijdsgrenzen voor tabaksgebruik vast te stellen en te handhaven. Ter ondersteuning van deze stelling beroept hij zich met name op artikel 1 en overweging 21 van richtlijn 2014/40.

41. De Italiaanse regering betoogt daarentegen onder verwijzing naar overweging 48 van richtlijn 2014/40 dat deze richtlijn geen regels bevat voor de verkoop van tabak aan minderjarigen. Volgens haar lijkt de omvang van de bij richtlijn 2014/40 tot stand gebrachte harmonisatie er echter niet aan in de weg te staan dat een nationale bepaling waarbij een toepasselijke sanctie wordt vastgesteld, wordt onderzocht in het licht van artikel 23, lid 3, van die richtlijn. Zij beroept zich in haar voorstel van antwoord op de prejudiciële vraag namelijk op die bepaling en op artikel 5 VEU.

42. De Commissie stelt op haar beurt ondubbelzinnig dat het feit dat richtlijn 2014/40 geen harmonisatiemaatregelen met betrekking tot het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen bevat, er niet aan in de weg staat dat wordt nagegaan of artikel 23, lid 3, van deze richtlijn wel wordt nageleefd, en dit niet alleen wat betreft maatregelen ter bestraffing van de niet-nakoming van specifieke in deze richtlijn neergelegde verplichtingen, maar tevens voor alle andere maatregelen die de lidstaten hebben vastgesteld om de doelstellingen van die richtlijn te

[9] Arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 77).

[10] Zie overweging 7, eerste volzin, van richtlijn 2014/40. Zie aangaande de kwalificatie van de FCTC als gemengde overeenkomst ook Klamert, M., „Public Health Policy", in Koffman, H. C. H., Rowe, G. C., en Türk, A. H. (red.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, blz. 422.

verwezenlijken en het Unierecht ten uitvoer te brengen. De Commissie benadrukt in dit verband dat in richtlijn 2014/40 rechtstreeks wordt verwezen naar de FCTC[11], waarvan artikel 16 voorschrijft dat doeltreffende maatregelen moeten worden aangenomen om de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen te verbieden. Derhalve bestaat er een functioneel verband tussen artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 – waarin is bepaald aan welke beginselen de sancties die de lidstaten vaststellen om de doelstellingen van die richtlijn te verwezenlijken, moeten voldoen – en de sancties waarin de betreffende nationale wettelijke regeling voorziet wanneer het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen wordt overtreden.

3) Beoordeling

43. Het klopt dat de bestreden nationale bepaling – waarin is bepaald welke sanctie van toepassing is op schendingen van een andere nationale bepaling op grond waarvan de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen is verboden – deel uitmaakt van een Italiaanse wettekst die blijkens de titel ervan betrekking heeft op de omzetting van richtlijn 2014/40. Dienaangaande dient tevens te worden opgemerkt dat de lidstaten krachtens artikel 29, lid 2, van richtlijn 2014/40 moeten verwijzen naar deze richtlijn in de omzettingsbepalingen die zij aannemen. Op het eerste gezicht kan dit de indruk wekken dat het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen voortvloeit uit een nationale bepaling die is vastgesteld op grond van richtlijn 2014/40, zodat artikel 23, lid 3, van deze richtlijn ook van toepassing zou behoren te zijn op die sanctie.

44. Niettemin zij in de eerste plaats opgemerkt dat in artikel 29 van richtlijn 2014/40 een onderscheid wordt gemaakt tussen nationale bepalingen die een lidstaat in werking doet treden om aan deze richtlijn te voldoen[12], en nationale bepalingen die zij op het onder die richtlijn vallende gebied vaststellen[13]. De bij richtlijn 2014/40 tot stand gebrachte harmonisatie ziet niet op alle aspecten die onder het door deze richtlijn bestreken gebied vallen.

45. In de tweede plaats – en nog steeds in dezelfde context – strekt de bij richtlijn 2014/40 tot stand gebrachte harmonisatie zich niet uit tot een verplichting om maatregelen vast te stellen teneinde de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen te voorkomen.

46. Het is juist dat in overweging 20 van aanbeveling 2003/54 staat te lezen dat het van belang is dat de maatregelen in deze aanbeveling in overeenstemming zijn met de toekomstige FCTC. In het verlengde daarvan worden de lidstaten in aanbeveling 2003/54 aangespoord om maatregelen te nemen die tot doel hebben de tabaksverkoop aan kinderen en jongeren te voorkomen.

47. Voorts wordt in overweging 7 van richtlijn 2014/40 de indruk gewekt dat deze richtlijn het resultaat is van wetgevend optreden waarmee de FCTC is uitgevoerd op het niveau van de Unie.

48. Bovendien wordt aanbeveling 2003/54 in overweging 21 van richtlijn 2014/40 op hetzelfde niveau getild als het doel van deze richtlijn, namelijk de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten beter te doen functioneren, met als uitgangspunt een hoog niveau van gezondheidsbescherming, met name voor jongeren. Tevens staat in die overweging te lezen dat

[11] Zie overweging 7 van richtlijn 2014/40.

[12] Zie artikel 29, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/40.

[13] Zie artikel 29, lid 3, van richtlijn 2014/40, waarin is bepaald dat de lidstaten de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mededelen die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

lidstaten ertoe moeten worden aangezet de verkoop van deze producten aan kinderen en adolescenten te voorkomen door passende maatregelen ter vaststelling en handhaving van leeftijdsgrenzen te treffen.

49. In dezelfde geest wordt in overweging 48 van richtlijn 2014/40 bevestigd dat deze richtlijn nationale verkoopsregelingen en binnenlandse reclame niet harmoniseert, noch een leeftijdsgrens voor elektronische sigaretten of navulverpakkingen invoert. In deze overweging staat ook te lezen dat het de lidstaten vrijstaat deze aangelegenheden binnen hun rechtsbevoegdheid zelf te regelen, en dat zij daartoe worden aangemoedigd. In die overweging staat echter geenszins te lezen dat richtlijn 2014/40 de speelruimte van de lidstaten inperkt.

50. Ten slotte wordt in artikel 1 van richtlijn 2014/40 in dezelfde lijn verduidelijkt dat deze richtlijn de onderlinge aanpassing van de bepalingen van de lidstaten beoogt teneinde de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te doen functioneren, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren, en teneinde te voldoen aan de verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit de FCTC.

51. De in de overwegingen 21 en 48 van richtlijn 2014/40 tot de lidstaten gerichte aanmoediging heeft echter niet haar neerslag gevonden in een bepaling waarbij een verplichting in het leven wordt geroepen als die welke is neergelegd in artikel 16, lid 1, FCTC. [14] Derhalve is er geen sprake van een algemene verplichting om maatregelen vast te stellen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen te voorkomen. Wanneer de gebieden die onder de bij richtlijn 2014/40 tot stand gebrachte harmonisatie vallen, worden overschouwd, blijkt dat alleen het in artikel 1, onder d), en artikel 18 van die richtlijn bedoelde gebied – dat betrekking heeft op de grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten op afstand – gelijkenis vertoont met het in artikel 16, lid 1, FCTC bedoelde gebied. Ingevolge artikel 18, lid 4, van richtlijn 2014/40 moeten detaillisten die grensoverschrijdend op afstand verkopen, een leeftijdscontrolesysteem hanteren dat op het tijdstip van de verkoop nagaat of de koper voldoet aan de in het nationale recht van de lidstaat van bestemming voorgeschreven minimumleeftijdsvereisten.

52. Bovendien regelt artikel 18 van richtlijn 2014/40 weliswaar een gebied dat gelijkenis vertoont met het in artikel 16 FCTC bedoelde gebied, maar lijkt de ratio legis ervan toch wezenlijk anders te zijn. Tot op zekere hoogte kan dit verschil een verklaring bieden voor de omvang van de door de Uniewetgever met die richtlijn tot stand gebrachte harmonisatie, die geen betrekking heeft op het gebied dat de FCTC beoogt te bestrijken. Ten aanzien van de in artikel 18 van richtlijn 2014/40 bedoelde grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten op afstand heeft de Commissie tijdens de voorbereidende werkzaamheden namelijk gesteld dat het voor een lidstaat nagenoeg onmogelijk lijkt om de verkoop van tabaksproducten via het internet te reguleren, bijvoorbeeld wat betreft de wettelijke minimumleeftijd voor het kopen van tabak, als deze verkoop in andere lidstaten niet aan voorschriften gebonden is. [15] In de rechtsleer daarentegen worden de in

[14] Zie punt 35 van deze conclusie.

[15] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten [COM(2012) 788 final].

artikel 16 FCTC bedoelde maatregelen hoofdzakelijk als nationaal beschouwd en rechtvaardigen zij niet duidelijk het bestaan van een internationaal verdrag.[16] Gesteld zou kunnen worden dat deze maatregelen a fortiori geen optreden van de Uniewetgever rechtvaardigen.

53. In de derde plaats bevat richtlijn 2014/40 weliswaar geen bepaling die de inhoud van artikel 16, lid 1, FCTC overneemt, maar bevat de FCTC wel een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 23, lid 3, van die richtlijn, te weten artikel 16, lid 6. Deze bepaling is beknopter dan die van richtlijn 2014/40 en houdt in dat de sancties waarmee moet worden gewaarborgd dat de verplichting om de verkoop van tabaksproducten aan kinderen en jongeren te voorkomen wordt nagekomen, „doeltreffend" moeten zijn.

54. De lidstaten zijn lang vóór de datum van omzetting van richtlijn 2014/40 toegetreden tot de FCTC. Vóór die datum moest bij de vaststelling van sancties op schendingen van een nationale bepaling inzake het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen rekening worden gehouden met artikel 16, lid 6, van die kaderovereenkomst. Dit is ook na de omzetting van richtlijn 2014/40 nog het geval.

55. In de vierde plaats zijn de bepalingen van de FCTC niet alleen bindend voor de lidstaten, maar ook voor de Unie, zodat het gaat om een gemengde overeenkomst waarvan de bepalingen integrerend deel uitmaken van het Unierecht. Het is duidelijk dat de bepalingen in het onderhavige geval zien op aspecten die de werking van de interne markt beïnvloeden en dus tot de bevoegdheid van de Unie behoren. Naleving van de bepalingen van de FCTC en invoering van maatregelen waarmee de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen onder de 18 jaar wordt voorkomen, vloeien dus voort uit een internationale verplichting die is opgenomen in de rechtsorde van de Unie. De uitvoering van de FCTC kan dus worden beschouwd als de tenuitvoerlegging van het Unierecht, zonder dat dit noodzakelijkerwijs impliceert dat bepalingen voor de tenuitvoerlegging van richtlijn 2014/40 moeten worden vastgesteld.

56. Aan deze overweging wordt niet afgedaan door het argument van de Commissie dat artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie van toepassing is omdat er een functioneel verband bestaat tussen deze bepaling en de in de bestreden nationale bepaling vastgestelde sancties.

57. Dat argument lijkt in wezen te berusten op een vermeend parallellisme tussen de doelstellingen van richtlijn 2014/40 en die van de bestreden nationale bepaling, met als grondslag het door de Commissie aangehaalde arrest Siragusa[17]. Volgens dat arrest moet met het oog op de vaststelling of een nationale regeling het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51 van het Handvest, onder meer worden nagegaan of zij tot doel heeft een Unierechtelijke bepaling uit te voeren, wat de aard van die regeling is en of er geen andere doelstellingen mee worden nagestreefd dan die waarop het Unierecht ziet. Gelet op een en ander zij opgemerkt dat de bestreden nationale bepaling veeleer tot doel heeft uitvoering te geven aan artikel 16 FCTC, dat als bepaling van een door de Unie gesloten overeenkomst integrerend deel uitmaakt van haar rechtsorde.

[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/, blz. 4. Deze auteur noemt twee redenen waarom een internationaal verdrag van belang kan zijn. Doordat van maatregelen internationale verplichtingen werden gemaakt, konden staten ten eerste worden beschermd tegen de druk die de tabaksindustrie zou kunnen uitoefenen, en is ten tweede de bevoegdheid van de ministers van Volksgezondheid versterkt ten gevolge van het feit dat zij die verplichtingen kunnen inroepen.

[17] Arrest van 6 maart 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, punt 25).

c) Toepasselijkheid van het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het Unierecht

58. Hoewel artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 niet van toepassing is op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie, is het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het Unierecht daarop wel van toepassing.

59. Ten eerste moet het evenredigheidsbeginsel – dat vereist dat de lidstaten maatregelen vaststellen die geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en die niet verder gaan dan voor het bereiken daarvan nodig is – in acht worden genomen door een nationale regeling die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt of het Unierecht ten uitvoer brengt.[18] Door de Unie gesloten internationale overeenkomsten, waarvan de bepalingen integrerend deel uitmaken van haar rechtsorde, zijn in beginsel niet „ondoordringbaar" voor het primaire recht, daaronder begrepen de algemene beginselen van het Unierecht.[19] In het verlengde van deze logica en voor zover de FCTC integrerend deel uitmaakt van het Unierecht, moet de uitvoering ervan dan ook in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.

60. Ten tweede mag de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, alleen worden beperkt indien dat noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Hetzelfde geldt in wezen voor beperkingen van de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, wat de evenredigheid van dergelijke beperkingen betreft (artikel 52, lid 2, van het Handvest).[20] Hoe dan ook kan het feit dat een beperking van de uitoefening van dergelijke rechten en vrijheden haar oorsprong vindt in een internationale verplichting die integrerend deel uitmaakt van het Unierecht, niet impliceren dat deze beperking niet hoeft te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.

2. Voorzorgsbeginsel

61. Volgens de Commissie is het voorzorgsbeginsel in casu niet van toepassing, omdat er geen onzekerheid bestaat over de risico's voor de menselijke gezondheid die verbonden zijn aan de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen.

62. Ik ben het op dit punt eens met de Commissie.

63. Het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt namelijk de vaststelling van beperkende maatregelen wanneer het onmogelijk blijkt te zijn om het bestaan of de omvang van het gestelde risico met zekerheid te bepalen, omdat de resultaten van de uitgevoerde studies ontoereikend, niet concludent of onnauwkeurig zijn.[21] Dit beginsel speelt daarentegen geen rol wanneer er geen enkele onzekerheid heerst over het bestaan of de omvang van een risico.[22]

18 Arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 40).

19 Lenaerts, K., en De Smijter, E., „The European Union as an Actor under International Law", *Yearbook of European Law*, 2000, deel 19, blz. 105.

20 Het evenredigheidsbeginsel heeft verschillende bronnen in het Unierecht en komt op verschillende manieren tot uitdrukking als algemeen beginsel van het Unierecht. Dit beginsel waarborgt onder meer de ongestoorde uitoefening van de fundamentele vrijheden van de interne markt en wordt vermeld in artikel 49, lid 3, en artikel 52, lid 1, van het Handvest. In casu hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende bronnen of uitdrukkingen.

21 Zie met name arrest van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a. (C-446/08, EU:C:2010:233, punt 70).

22 Zie in die zin mijn conclusie in de zaak Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punt 69).

64. Zoals blijkt uit de preambule van de FCTC, hebben de partijen bij dit verdrag erkend dat wetenschappelijk bewijs onomstotelijk heeft aangetoond dat tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook dood, ziekte en arbeidsongeschiktheid veroorzaken. In dezelfde geest heeft de aanmoediging in de overwegingen 21 en 48 van richtlijn 2014/40 weliswaar niet zijn neerslag gevonden in een bepaling waarin de inhoud van artikel 16, lid 1, FCTC is overgenomen, maar blijkt daaruit wel dat de Uniewetgever de relevantie van de wetenschappelijke gegevens in kwestie heeft erkend. Niets wijst erop dat de studies die hebben geleid tot de vaststelling van de FCTC en richtlijn 2014/40, kenmerken vertonen die de toepassing van het voorzorgsbeginsel rechtvaardigen.

65. Derhalve hoeft op dit aspect van de prejudiciële vraag niet te worden geantwoord voor zover deze betrekking heeft op de uitlegging van het voorzorgsbeginsel, aangezien dit beginsel niet van toepassing is op de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is. Aan de verwijzende rechter behoren dan ook enkel aanwijzingen te worden verstrekt aan de hand waarvan hij kan beoordelen of de bestreden nationale bepaling verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het Unierecht.

B. Ten gronde

66. Verzoeker in het hoofdgeding betoogt om te beginnen dat de Italiaanse wetgever met de bestreden nationale bepaling het evenwicht tussen de verschillende door het Unierecht gewaarborgde grondrechten heeft verstoord.

67. Voorts kan volgens hem met deze bepaling het doel om het roken onder jongeren tegen te gaan niet doeltreffend worden nagestreefd, aangezien die bepaling niet tot gevolg heeft dat er minder jongeren roken maar wel dat schade wordt toegebracht aan de onderneming van de overtreder.

68. Ten slotte strookt de sanctieregeling die is vastgesteld in de bestreden nationale bepaling, wegens de buitensporige zwaarte van de sancties in kwestie niet met het evenredigheidsbeginsel. De doelstelling om het roken onder jongeren tegen te gaan had kunnen worden bereikt met minder zware en minder strenge verplichtingen, door middel van een sanctiestelsel van geleidelijk zwaardere sancties die het economische „voortbestaan" van de overtreder als marktdeelnemer niet reeds vanaf de eerste overtreding in gevaar zouden brengen. Bovendien zijn verkopers niet altijd in staat om de leeftijd van de koper met zekerheid vast te stellen.

69. Gelet op de stellingen van verzoeker in het hoofdgeding, die dus ten grondslag liggen aan de prejudiciële vraag, en in aanmerking genomen dat artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 niet van toepassing is op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie, dienen deze stellingen aldus te worden begrepen dat de bestreden nationale bepaling moet worden beschouwd als een beperking van de uitoefening van de vrijheid van ondernemerschap – en eventueel ook van het eigendomsrecht – waarmee de Italiaanse wetgever het legitieme doel van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen, te weten de bescherming van de volksgezondheid teneinde onder meer het roken onder jongeren tegen te gaan, tracht te verwezenlijken. In dit verband stelt de verwijzende rechter zich op het standpunt dat de stellingen van verzoeker in het hoofdgeding dat de bestreden nationale bepaling in strijd is met het Unierecht, ongegrond zijn. Zijn beslissingen zijn evenwel niet vatbaar voor hoger beroep, zodat hij verplicht was om een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging van het Unierecht.

70. In herinnering dient dan ook te worden gebracht dat de lidstaten bij gebreke van harmonisatie van de toepasselijke sancties op het niveau van de Unie bevoegd blijven om de sancties te kiezen die zij passend achten.

71. Zoals blijkt uit de overwegingen in de punten 53 en 58 van deze conclusie, moet een sanctieregeling voor overtredingen van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen, zoals de regeling die aan de orde is in het hoofdgeding, echter voldoen aan het doeltreffendheidsvereiste van artikel 16, lid 6, FCTC en aan het evenredigheidsbeginsel. [23]

72. Bovendien staat het weliswaar aan de verwijzende rechter – die als enige bevoegd is het nationale recht uit te leggen en toe te passen – om te beoordelen of de schorsing van een exploitatievergunning voor een tabakswinkel naast de opgelegde geldboete in casu evenredig is aan de verwezenlijking van de legitieme doelstelling die wordt nagestreefd met het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen, te weten de bescherming van de volksgezondheid teneinde onder meer het roken onder jongeren tegen te gaan, maar kan het Hof die rechter uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verstrekken op grond waarvan hij kan vaststellen of dat het geval is.

73. In dit verband zijn in de eerste plaats, wat betreft de beperkingen die voortvloeien uit de sanctieregeling voor overtredingen van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen – zoals de regeling die aan de orde is in het hoofdgeding – de vrijheid van ondernemerschap en het eigendomsrecht, die respectievelijk in de artikelen 16 en 17 van het Handvest zijn neergelegd, in het geding.

74. De vrijheid van ondernemerschap en het eigendomsrecht zijn niet absoluut. Aan de uitoefening ervan mogen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, alleen beperkingen worden gesteld die noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang. De doelstellingen die bestaan in de bescherming van de gezondheid en het tegengaan van het roken onder jongeren, vormen ontegenzeggelijk doelstellingen van algemeen belang.

75. In dit verband heeft het Hof in het arrest Swedish Match [24] de gevolgen onderzocht van het verbod op het in de handel brengen van tabaksproducten voor oraal gebruik die een bijzondere aantrekkingskracht op jongeren uitoefenen, zoals bedoeld in artikel 8 van richtlijn 2001/37/EG [25], de voorloper van richtlijn 2014/40. Volgens het Hof kan de door een verbodsmaatregel gevormde belemmering van de vrije uitoefening van een economische activiteit niet worden beschouwd als een maatregel die, gelet op het nagestreefde doel van bescherming van de gezondheid, op onevenredige wijze inbreuk maakt op het recht op de uitoefening van die vrijheid of op het eigendomsrecht. In een arrest dat het vervolg op deze jurisprudentiële saga vormt [26], heeft het Hof met betrekking tot een in richtlijn 2014/40 neergelegd soortgelijk verbod geoordeeld dat het doel van bescherming van de gezondheid zwaarder weegt dan economische belangen, zodat het belang van dat doel negatieve economische gevolgen kan rechtvaardigen, zelfs als deze aanzienlijk

[23] Artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 is daarentegen niet van toepassing op de situatie die aan de orde is in het hoofdgeding. Het feit dat volgens deze bepaling naar aanleiding van een opzettelijke overtreding een financiële administratieve sanctie kan worden opgelegd waarmee het met de overtreding beoogde financiële voordeel kan worden geneutraliseerd, is dus niet rechtstreeks van invloed op de uitkomst van het onderzoek van de verenigbaarheid van de bestreden nationale bepaling met het Unierecht.

[24] Arrest van 14 december 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, punt 74).

[25] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten – Verklaringen van de Commissie (PB 2001, L 194, blz. 26).

[26] Arrest van 22 november 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punt 54).

zijn. A fortiori kan de tijdelijke schorsing van een exploitatievergunning voor een tabakswinkel niet worden geacht op onevenredige wijze inbreuk te maken op het recht op de uitoefening van de vrijheid van ondernemerschap of op het eigendomsrecht.

76. Wat in de tweede plaats de vraag betreft of met de schorsing van de exploitatievergunning voor een tabakswinkel het doel om het roken onder jongeren tegen te gaan, doeltreffend kan worden verwezenlijkt, zij opgemerkt dat – zoals de Italiaanse regering betoogt – een geïsoleerde financiële sanctie geen doeltreffende maatregel is. Wanneer minderjarigen namelijk weten dat zij in een bepaalde winkel tabak kunnen kopen, zullen zij daarheen gaan, wat ertoe zou leiden dat de winst van de exploitant van die winkel aanzienlijk stijgt, en dat de lidstaat onevenredig veel middelen moet inzetten om dagelijks controles te verrichten.

77. Wat in de derde plaats de kritiek van verzoeker in het hoofdgeding betreft dat de bestreden nationale bepaling geen geleidelijk zwaardere sancties bevat, is het juist dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat de opgelegde sanctie strookt met de ernst van de inbreuk.[27]

78. Het vereiste dat de zwaarte van een sanctie in overeenstemming moet zijn met de ernst van de betreffende overtreding, leidt echter niet noodzakelijk tot een verbod op een sanctieregeling die niet voorziet in geleidelijk zwaardere sancties wanneer een overtreding voor het eerst wordt begaan. Elke overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen vertoont doorgaans immers afzonderlijk beschouwd soortgelijke kenmerken, zowel met betrekking tot het aantal verkochte producten als met betrekking tot de personen aan wie deze producten ter beschikking worden gesteld. De toepassing van een uniforme en gestandaardiseerde sanctie die bestaat in de schorsing van de exploitatievergunning voor een tabakswinkel wanneer dat verbod voor het eerst wordt overtreden, lijkt dan ook niet in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel.

79. Bovendien wordt de exploitatievergunning op grond waarvan de betrokken marktdeelnemer tabaksproducten mag verkopen, volgens de bestreden nationale bepaling – anders dan het bedrag van de geldboete, dat kan variëren van 500 tot 3 000 EUR – bij een eerste overtreding altijd geschorst gedurende een vaste periode van 15 dagen. Bij de toepassing van de bestreden nationale bepaling wordt de overeenstemming tussen de zwaarte van de sanctie en de ernst van de overtreding in kwestie dan ook, althans tot op zekere hoogte, gewaarborgd door de geldboete die naast de schorsing van de exploitatievergunning voor een tabakswinkel wordt opgelegd.

80. Gelet op het voorgaande moet het evenredigheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat er niet alleen een administratieve geldboete wordt opgelegd aan een marktdeelnemer die voor het eerst het verbod om tabaksproducten te verkopen aan minderjarigen heeft overtreden, maar dat tevens diens exploitatievergunning wordt geschorst gedurende 15 dagen.

[27] Arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 45).

V. Conclusie

81. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van de Consiglio di Stato te beantwoorden als volgt:

„Het evenredigheidsbeginsel moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat er niet alleen een administratieve geldboete wordt opgelegd aan een marktdeelnemer die voor het eerst het verbod om tabaksproducten te verkopen aan minderjarigen heeft overtreden, maar dat tevens diens exploitatievergunning wordt geschorst gedurende 15 dagen."