Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 14 oktober 2021 [1]

Mål C-452/20

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

(begäran om förhandsavgörande framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien))

"Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter – Samarbete och kontroll av tillämpningen – Sanktionsordning – Effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner – Skyldighet för försäljare av tobaksvaror att försäkra sig om att köparna har uppnått den ålder som i nationell lagstiftning fastställs för inköp av tobaksvaror – Indragning av licens för en ekonomisk verksamhet under en period av femton dagar"

I. Inledning

1. Genom sin begäran om förhandsavgörande efterfrågar den hänskjutande domstolen klarlägganden från EU-domstolen för att kunna bedöma om de sanktioner som är tillämpliga på överträdelser av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga är förenliga med unionsrätten, och närmare bestämt med proportionalitetsprincipen. Vid första anblicken tycks denna begäran till fullo kunna inordnas i raden av gängse mål om tolkning av unionsrätten.

2. Det bör dock påpekas att det i det aktuella fallet förekommer en särskild omständighet som i det nationella målet hänför sig till ursprunget i fråga om det förbud mot vilket överträdelser beivras genom den angripna ordningen.

3. Trots att den hänskjutande domstolen ställer sin fråga till EU-domstolen med utgångspunkt i direktiv 2014/40/EU [2] införs faktiskt inte den skyldighet som berörs i det aktuella fallet för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att förhindra försäljning av tobaksvaror till minderåriga genom detta direktiv, utan genom ett internationellt avtal i vilket både medlemsstaterna och unionen är parter.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1).

4. Den ovan angivna fråga som tas upp genom förevarande begäran om förhandsavgörande är således huruvida och i så fall på viken grund som proportionalitetsprincipen begränsar det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har i fråga om de sanktioner som berörs i det nationella målet.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll

5. Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll, undertecknad i Genève den 21 maj 2003 (nedan kallad ramkonventionen), godkändes på Europeiska unionens vägnar genom beslut 2004/513/EG [3].

6. I artikel 16.1 och 16.6 i ramkonventionen föreskrivs följande:

”1. Varje part skall besluta om och genomföra effektiva lagstiftnings-, exekutiva, administrativa eller andra åtgärder på lämplig myndighetsnivå för att förbjuda försäljning av tobaksvaror till personer som inte uppnått den ålder som följer av inhemsk rätt eller bestämts i nationell lagstiftning, eller 18 år. Dessa åtgärder kan omfatta

a) krav på att alla som säljer tobaksvaror skall placera en tydlig och väl synlig skylt inne på försäljningsstället med information om förbudet om tobaksförsäljning till minderåriga, och i tveksamma fall begära att varje tobaksköpare på lämpligt sätt styrker att han uppnått den lagstadgade åldern,

b) förbud mot försäljning av tobaksvaror på så sätt att varorna är direkt tillgängliga, t.ex. på hyllor i affärerna,

c) förbud mot tillverkning och försäljning av godsaker, snacks, leksaker eller andra saker som har form av tobaksvaror och som tilltalar minderåriga, samt

d) säkerställande av att tobaksvaruautomater inom området för partens jurisdiktion inte är tillgängliga för minderåriga och inte främjar försäljning av tobaksvaror till minderåriga.

…

6. Varje part ska besluta om och genomföra effektiva lagstiftnings-, exekutiva, administrativa eller andra åtgärder, inbegripet påföljder för försäljare och distributörer, för att säkerställa uppfyllandet av de skyldigheter som anges i punkterna 1–5 i denna artikel.”

[3] Rådets beslut av den 2 juni 2004 om ingående av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (EUT L 213, 2004, s. 8).

B. Direktiv 2014/40

7. I skälen 7, 8, 21 och 60 i direktiv 2014/40 anges följande:

”(7) Lagstiftningsåtgärder på unionsnivå är också nödvändiga för att genomföra Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll (nedan kallad ramkonventionen) från maj 2003, vars bestämmelser unionen och dess medlemsstater är bundna av. Ramkonventionens bestämmelser om reglering av tobaksvarors innehåll, reglering av information om tobaksvaror, förpackning och märkning av tobaksvaror, tobaksreklam, marknadsföring och sponsring och olaglig handel med tobaksvaror är av särskild betydelse. Vid ett antal konferenser antog parterna i ramkonventionen, inbegripet unionen och dess medlemsstater, i samförstånd en uppsättning riktlinjer för genomförandet av ramkonventionens bestämmelser.

(8) I enlighet med artikel 114.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) bör utgångspunkten för lagstiftningsförslag vara en hög hälsoskyddsnivå och framför allt bör ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta särskilt beaktas. Tobaksvaror är inte vanliga varor och med hänsyn till tobakens särskilt skadliga verkningar på människors hälsa, bör hälsoskydd ges hög vikt, särskilt för att minska förekomsten av rökning bland ungdomar.

…

(21) I linje med syftena med detta direktiv, nämligen att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög hälsoskyddsnivå, särskilt för ungdomar, och i linje med rådets rekommendation 2003/54/EG([4]), bör medlemsstaterna uppmuntras att förhindra försäljning av sådana produkter till barn och ungdomar, genom att vidta lämpliga åtgärder för att fastställa åldersgränser och se till att de följs.

…

(60) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av deras omfattning och verkningar kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 [FEU]. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål,”

8. I artikel 1 i direktivet anges följande:

”Syftet med detta direktiv är att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om

a) ingredienser i och utsläpp från tobaksvaror och därmed sammanhängande rapporteringsskyldigheter, inklusive högsta tillåtna utsläppsnivåer av tjära, nikotin och kolmonoxid för cigaretter,

[4] Rådets rekommendation av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll (EGT L 22, 2003, s. 31).

b) vissa aspekter av märkning och förpackning av tobaksvaror, inbegripet de hälsovarningar som ska finnas på styckförpackningar med tobaksvaror och eventuella ytterförpackningar samt spårbarhet och säkerhetsmärkning som tillämpas på tobaksvaror för att säkerställa att de är förenliga med detta direktiv,

c) förbudet mot utsläppande på marknaden av tobak för användning i munnen,

d) gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror,

e) skyldigheten att göra en anmälan om nya tobaksvaror, och

f) utsläppandet på marknaden och märkning av vissa produkter som liknar tobaksvaror, nämligen elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt örtprodukter för rökning

för att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar, och för att uppfylla unionens skyldigheter enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (nedan kallad ramkonventionen).”

9. I artikel 23.3 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner som är tillämpliga på överträdelser av nationella bestämmelser som har antagits i enlighet med detta direktiv och ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa sanktioner verkställs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Ekonomiska administrativa sanktioner som kan införas vid avsiktliga överträdelser får vara sådana att de uppväger den ekonomiska fördel som eftersträvats genom överträdelsen.”

C. Italiensk rätt

10. I artikel 25 andra stycket i regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (kungligt dekret nr 2316 – Konsolidering av lagarna om skydd av och stöd till gravida och barn)[5] av den 24 december 1934, ersatt av artikel 24.3 i decreto legislativo n. 6 Recepimento della direttiva 2014/40/EU 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 (lagstiftningsdekret nr 6 om införlivande av direktiv 2014/40)[6] av den 12 januari 2016 (nedan kallat den angripna nationella bestämmelsen) föreskrivs följande:

”Varje person som säljer tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare som innehåller nikotin eller nya tobaksvaror ska kräva att köparen vid inköpet uppvisar en identitetshandling utom då det är uppenbart att denne har uppnått myndig ålder.

Den som till personer under 18 år säljer eller tillhandahåller tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare som innehåller nikotin eller nya tobaksvaror, ska påföras en administrativ sanktionsavgift på mellan 500 euro och 3 000 euro och vederbörandes verksamhetslicens ska dras in i 15 dagar. Vid upprepade överträdelser ska en administrativ sanktionsavgift på mellan 1 000 euro och 8 000 euro påföras och verksamhetslicensen återkallas.”

[5] GURI nr 47 av den 25 februari 1935, s. 811.

[6] GURI nr 13 av den 18 januari 2016, s. 102.

III. Bakgrunden till målet vid den nationella domstolen, förfarandet och tolkningsfrågan

11. Klaganden i det nationella målet innehar en verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobak som ligger till grund för dennes tillstånd att försälja tobaksvaror, vilket i Italien omfattas av ett statligt monopol.

12. I februari 2016 fann tullmyndigheten vid en kontroll att klaganden i det nationella målet hade sålt cigaretter till en minderårig.

13. Enligt den angripna nationella bestämmelsen förelade tullmyndigheten klaganden i det nationella målet en penningbot på 1 000 euro samt en accessorisk administrativ sanktion som bestod i indragning under femton dagar av dennes verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobak.

14. Klaganden i det nationella målet betalade utan invändning den penningbot som påförts honom. Däremot väckte han talan vid Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionala förvaltningsdomstolen för Toscana, Italien) mot den accessoriska administrativa sanktion genom vilken hans verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobak drogs in.

15. Klaganden i det nationella målet gjorde särskilt gällande att indragningen av hans verksamhetslicens var orimlig och oproportionerlig, eftersom denna sanktion hade påförts honom till följd av en enda överträdelse som dessutom skedde för första gången.

16. Han ansåg att den angripna nationella bestämmelsen var oförenlig med direktiv 2014/40 och begärde därför att Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionala förvaltningsdomstolen för Toscana) skulle ställa en tolkningsfråga till domstolen.

17. I dom av den 27 november 2018 ogillade denna domstol den talan som väckts av klaganden i det nationella målet, eftersom den ansåg att skäl 8 och artikel 23.3 i direktiv 2014/40 inte kunde tolkas så, att den nationella lagstiftningen var oförenlig med unionsrätten.

18. Klaganden i det nationella målet har överklagat denna dom vid Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien). Han har framför allt åter gjort gällande att den lagstiftning som berörs i det nationella målet är oförenlig med direktiv 2014/40. Han har närmare bestämt hävdat att försiktighetsprincipen ges företräde i denna lagstiftning i syfte att garantera minderårigas rätt till hälsa, vilket medför ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

19. Enligt klaganden i det nationella målet har den italienska lagstiftaren föreskrivit sanktioner som går utöver att bara uppväga den ekonomiska fördel som eftersträvats genom försäljning av tobaksvaror till minderåriga. Sanktiorna avser att garantera största möjliga skydd för människors hälsa till nackdel för handlarnas ekonomiska intresse. Den italienska lagstiftaren har därmed rubbat jämvikten mellan de olika grundläggande rättigheter som garanteras genom unionsrätten.

20. Den hänskjutande domstolen anser att skälen 8 och 21 samt artikel 1 sista stycket i direktiv 2014/40 ger företräde för skyddet av människors hälsa, särskilt ungdomars, framför ekonomiska aktörers rätt att utöva en företagsverksamhet.

21. Enligt denna domstol bör man vid prövningen av om de sanktioner som berörs i nationella målet är proportionerliga beakta det företräde som direktiv 2014/40 ger skyddet för ungdomars hälsa. Detta företräde gör det möjligt att konkretisera och avgränsa proportionalitetsprincipen.

22. Nämnda domstol anser också att det genom artikel 23.3 i direktiv 2014/40 överlåts åt medlemsstaterna att vid avvägningen mellan intresset av att skydda ungdomars hälsa och ekonomiska aktörers rätt att utöva en affärsverksamhet som består i att sälja tobaksvaror, föreskriva sanktioner som syftar till att förhindra tobakskonsumtion bland minderåriga. Denna bestämmelse kräver bara att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Trots att det i bestämmelsen föreskrivs att de ekonomiska sanktioner som påförs kan uppväga den ekonomiska fördel som eftersträvats genom överträdelsen, har unionslagstiftaren dock inte uteslutit möjligheten att påföra andra administrativa sanktioner än ekonomiska. Det skulle därför vara lämpligt att se artikel 23.3 i direktiv 2014/40 som icke uttömmande då det anges en möjlighet att genom ekonomiska sanktioner uppväga den ekonomiska fördel som eftersträvats genom försäljningen av tobaksvaror.

23. Den hänskjutande domstolen anser därför att den italienska lagstiftaren genom att föreskriva indragning av verksamhetslicenser som gör det möjligt för ekonomiska aktörer att sälja tobaksvaror, i enlighet med kraven i direktiv 2014/40, ger företräde åt skyddet för människors hälsa framför ekonomiska aktörers rätt att sälja tobaksvaror. Den hänskjutande domstolen understryker att det är berättigat och rimligt med ekonomiska förluster för företagare med hänsyn till företrädet för skyddet av ungdomars hälsa och nödvändigheten av att sanktionerna ska vara avskräckande för att detta skydd ska bli verkansfullt, samt att den sanktion som berörs i det nationella målet är avskräckande och effektiv.

24. Vad avser varaktigheten av den period under vilken en verksamhetslicens får dras in förklarar den hänskjutande domstolen att den längsta varaktigheten under vissa förhållanden av en sådan indragning enligt italiensk rätt kan uppgå till sex månader.

25. Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) genom beslut av den 5 augusti 2020, inkommet till domstolen den 23 september 2020, att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är artikel 25 andra stycket i [kungligt dekret nr 2316, av den 24 december 1934], i dess lydelse enligt [den angripna nationella bestämmelsen] – i den mån det i bestämmelsen föreskrivs att ’[d]en som till personer under 18 år säljer eller tillhandahåller tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare som innehåller nikotin eller nya tobaksvaror, ska påföras en administrativ sanktionsavgift på mellan 500 euro och 3 000 euro och vederbörandes verksamhetslicens ska dras in i 15 dagar’ – oförenlig med de gemenskapsrättsliga proportionalitets- och försiktighetsprinciperna, såsom de följer av artikel 5 FEU, artikel 23.3 i direktiv 2014/40 och skälen 21 och 60 i samma direktiv, genom att bestämmelsen ger företräde åt försiktighetsprincipen utan att tillämpningen av denna princip begränsas med hänsyn till proportionalitetsprincipen och de ekonomiska aktörernas intressen härigenom offras i oproportionerlig utsträckning för att skydda rätten till hälsa, vilket inte säkerställer en rättvis balans mellan de olika grundläggande rättigheterna, och detta görs genom en sanktion som i strid med skäl 8 i [direktivet] inte på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå målet att minska förekomsten av rökning bland ungdomar?”

26. Yttranden har ingetts av klaganden i det nationella målet, den italienska och den ungerska regeringen samt av Europeiska kommissionen. Någon förhandling har inte hållits.

IV. Bedömning

27. Genom sin enda fråga söker den hänskjutande domstolen i sak svar på om den proportionalitetsprincip som anges i artikel 5 FEU och som tagit form i artikel 23.3 i direktiv 2014/40 samt försiktighetsprincipen utgör hinder för en nationell bestämmelse i vilken det vid en överträdelse för första gången av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga utöver föreläggandet av administrativa böter föreskrivs indragning under en period av femton dagar av den verksamhetslicens som ger den ekonomiska aktör som har brutit mot nämnda förbud tillstånd att sälja dessa varor.

28. För att besvara denna fråga bör det inledningsvis undersökas om de två principer som den hänskjutande domstolen hänvisar till är tillämpliga på den situation som berörs i det nationella målet. Som framgår av parternas skriftliga yttranden är det nämligen inte självklart att dessa principer är tillämpliga på den situation som berörs i förevarande mål.

A. Tillämplighet av proportionalitetsprincipen och försiktighetsprincipen

1. Proportionalitetsprincipen

29. I sin begäran till domstolen om klarlägganden i fråga om proportionalitetsprincipen förklarar den hänskjutande domstolen att denna princip anges i artikel 5 FEU och artikel 23.3 i direktiv 2014/40.

30. Det bör därför i ett första steg prövas om artikel 5 FEU samt artikel 23.3 i direktiv 2014/40, i dess egenskap av bestämmelse som ger konkret form åt proportionalitetsprincipen, är tillämpliga på en situation som den som berörs i det nationella målet. Om så inte är fallet bör det i ett andra steg prövas om den angripna nationella bestämmelsen genomför unionsrätten. Proportionalitetsprincipen är nämligen en allmän princip i unionsrätten som inte får åsidosättas av nationella bestämmelser som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller som genomför unionsrätten;[7] för övrigt är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), som också tar upp denna princip, endast tillämplig inom ramen för tillämpningen av unionsrätten.

a) Tillämplighet av artikel 5 FEU

31. Proportionalitetsprincipen är angiven i artikel 5.4 FEU. I enlighet med första stycket i denna bestämmelse får unionens åtgärder enligt proportionalitetsprincipen till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Det andra stycket i bestämmelsen gäller unionens institutioner och ålägger dem att iaktta proportionalitetsprincipen när de utövar en befogenhet. Artikel 5.4 FEU gäller således den verksamhet som bedrivs av unionens institutioner.

[7] Dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 40).

32. I det aktuella fallet bestrider klaganden i det nationella målet en nationell bestämmelse i ett kungligt dekret som antagits av den italienska lagstiftaren, i vilken det fastställs sanktioner som ska påföras av den nationella tullmyndigheten. Den situation som berörs i det nationella målet hänför sig således inte till unionens institutioner och därmed är artikel 5.4 FEU inte tillämplig i det aktuella fallet. [8]

33. Det finns således inte anledning att besvara tolkningsfrågan i den del denna gäller tolkningen av artikel 5.4 FEU.

b) Tillämplighet av artikel 23.3 i direktiv 2014/40

1) Problembeskrivning

34. I artikel 23.3 i direktiv 2014/40 föreskrivs att medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner som är tillämpliga på överträdelser av nationella bestämmelser som har antagits i enlighet med detta direktiv.

35. Genom direktiv 2014/40 åläggs emellertid inte medlemsstaterna någon skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra försäljning av tobaksvaror till personer under 18 år. I direktivet föreskrivs ingen generell skyldighet för försäljare av tobaksvaror att försäkra sig om att köparna har uppnått den ålder som i nationell lagstiftning fastställs för inköp av dessa varor.

36. Att det inte anges någon sådan skyldighet i direktiv 2014/40 beror på räckvidden av den harmonisering som företas genom detta direktiv. Som domstolen har förklarat framgår det av systematiken i direktiv 2014/40 att direktivet inte innebär någon fullständig harmonisering vad gäller tillverkning, presentation eller försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter. [9] I skäl 48 i samma direktiv anges att direktivet inte harmoniserar inhemska försäljningsarrangemang och inhemsk reklam och heller inte inför någon åldersgräns för elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare. I detta skäl anges även att medlemsstaterna har rätt att reglera sådana frågor inom ramen för den egna jurisdiktionen och uppmuntras att göra detta.

37. Trots att skyldigheten att vidta åtgärder för att förhindra försäljning av tobaksvaror till minderåriga inte anges i direktiv 2014/40 föreligger dock en sådan skyldighet för medlemsstaterna. Denna skyldighet anges nämligen i ramkonventionen, ett blandat avtal som ingåtts, undertecknats och ratificerats av alla medlemsstater och godkänts av unionen själv. [10] Genom artikel 16.1 i ramkonventionen åläggs alla parter i denna att besluta om och genomföra åtgärder för att förbjuda försäljning av tobaksvaror till personer som inte uppnått den ålder som följer av inhemsk rätt eller bestämts i nationell lagstiftning, eller 18 år.

[8] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, punkterna 33 och 35), och beslut av den 13 februari 2020, MAK TURS (C-376/19, ej publicerat, EU:C:2020:99, punkterna 18 och 19).

[9] Dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 77).

[10] Se skäl 7 första meningen i direktiv 2014/40. I fråga om beteckningen som blandat avtal, se även Klamert, M. "Public Health Policy" i H.C.H. Koffman, G.C. Rowe och A.H. Türk (utgivare), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 422.

38. För att artikel 23.3 i direktiv 2014/40 ska vara tillämplig på den situation som berörs i det nationella målet måste således ett förbud mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga som utfärdas av en unionsmedlemsstat, vilket är ålagt genom artikel 16.1 i ramkonventionen, vara föreskrivet i en nationell bestämmelse som antagits ”i enlighet med [nämnda] direktiv”.

2) Parternas ståndpunkter

39. Klaganden i det nationella målet, den italienska regeringen och kommissionen anser att artikel 23.3 i direktiv 2014/40 är tillämplig på den situation som berörs i det nationella målet.

40. Enligt klaganden i det nationella målet inskränker sig unionsrätten till att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att fastställa åldersgränser i fråga om tobakskonsumtion och se till att de iakttas. Denne åberopar till stöd för denna uppfattning särskilt artikel 1 och skäl 21 i direktiv 2014/40.

41. Den italienska regeringen hävdar däremot med hänvisning till skäl 48 i direktiv 2014/40 att direktivet inte reglerar försäljning av tobak till minderåriga. Dock finner denna regering att räckvidden av den harmonisering som företas genom detta direktiv inte tycks hindra att en nationell bestämmelse i vilken det fastställs en tillämplig sanktion kan prövas med utgångspunkt i artikel 23.3 i nämnda direktiv. Den italienska regeringen åberopar nämligen denna bestämmelse samt artikel 5 FEU i sitt förslag till svar på tolkningsfrågan.

42. Kommissionen förklarar entydigt att avsaknaden av harmoniseringsåtgärder i fråga om förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga i direktiv 2014/40 inte utgör hinder för att kontrollera om artikel 23.3 i direktivet efterlevs och detta inte endast i fråga om åtgärderna för att beivra ett åsidosättande av de särskilda skyldigheter som anges i direktivet utan i fråga om alla andra åtgärder som vidtas av medlemsstaterna för att uppnå de syften som eftersträvas med direktivet och genomföra unionsrätten. Kommissionen framhåller härvid att det i direktiv 2014/40 inte hänvisas direkt till ramkonventionen,[11] i vilken det i artikel 16 föreskrivs att det ska vidtas effektiva åtgärder för att förbjuda försäljning av tobak till minderåriga. Det föreligger därmed ett funktionellt samband mellan artikel 23.3 i direktiv 2014/40, där det fastställs vilka principer som de sanktioner ska följa som medlemsstaterna beslutar om för att genomföra direktivets syften, liksom de sanktioner som föreskrivs i den berörda nationella lagstiftningen vid åsidosättande av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga.

3) Värdering

43. Det stämmer förvisso att den angripna nationella bestämmelsen, i vilken det fastställs vilken påföljd som ska tillämpas på överträdelser av en annan nationell bestämmelse som förbjuder försäljning av tobaksvaror till minderåriga, ingår i en italiensk lagtext vars titel anger att den gäller införlivandet av direktiv 2014/40. Det finns likaså anledning att här framhålla att det i artikel 29.2 i direktivet krävs att dessa bestämmelser, när de antas av en medlemsstat, ska innehålla en hänvisning till detta direktiv. Detta kan i förstone föra tankarna till att förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga är en nationell bestämmelse som antagits med tillämpning av direktiv 2014/40, varför artikel 23.3 i detta ska tillämpas även med avseende på denna sanktion.

[11] Se skäl 7 i direktiv 2014/40.

44. Det bör dock för det första påpekas att det i artikel 29 i direktiv 2014/40 görs åtskillnad mellan de nationella bestämmelser som en medlemsstat sätter i kraft för att följa direktivet [12] och de som antas på det område som omfattas av direktivet. [13] Den harmonisering som företas genom direktiv 2014/40 omfattar inte alla aspekter som hänför sig till det område som omfattas av detta.

45. För det andra innefattar i nämnda sammanhang inte den harmonisering som görs genom direktiv 2014/40 någon skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra försäljning av tobaksvaror till minderåriga.

46. I skäl 20 i rekommendation 2003/54 anges förvisso att det är viktigt att se till att åtgärderna i denna rekommendation stämmer överens med utkastet till ramkonventionen. I överensstämmelse härmed förordas i artikel 1 i rekommendation 2003/54 att medlemsstaterna antar åtgärder för att förhindra tobaksförsäljning till barn och ungdomar.

47. Vidare uppmanas i skäl 7 i direktiv 2014/40 till lagstiftningsåtgärder för genomförande av ramkonventionen på unionsnivå.

48. I skäl 21 i direktiv 2014/40 upphöjs rekommendation 2003/54 till samma nivå som direktivets syfte, nämligen att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög hälsoskyddsnivå, särskilt för ungdomar. Det anges vidare att medlemsstaterna bör uppmuntras att förhindra försäljning av sådana produkter till barn och ungdomar genom att vidta lämpliga åtgärder för att fastställa åldersgränser och se till att de följs.

49. I samma anda bekräftas i skäl 48 i direktiv 2014/40 att direktivet inte harmoniserar inhemska försäljningsarrangemang och inhemsk reklam och heller inte inför någon åldersgräns för elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare. Det anges i detta skäl även att medlemsstaterna har rätt att reglera sådana frågor inom ramen för den egna jurisdiktionen och uppmuntras att göra detta. Det anges därigenom på intet sätt att medlemsstaternas utrymme för en skönsmässig bedömning är begränsad genom direktiv 2014/40.

50. Slutligen klargörs det i samma linje i artikel 1 i direktiv 2014/40 att direktivet syftar till att tillnärma medlemsstaternas bestämmelser för att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar, och för att uppfylla unionens skyldigheter enligt ramkonventionen.

51. Uppmaningen till medlemsstaterna i skälen 21 och 48 i direktiv 2014/40 har dock inte omsatts i direktivet i form av en bestämmelse som ålägger en skyldighet sådan som den i artikel 16.1 i ramkonventionen. [14] Den allmänna skyldigheten att vidta åtgärder för att förhindra försäljning av tobaksvaror till minderåriga saknas därmed. Vid en genomgång av de ämnesområden som omfattas av harmoniseringen genom direktiv 2014/40 står det klart att det enda ämnesområde som ligger nära det som avses i artikel 16.1 i ramkonventionen är det som tas upp i artikel 1 d och artikel 18 i nämnda direktiv och gäller gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror. I enlighet med artikel 18.4 i direktivet ska återförsäljningsställen som bedriver gränsöverskridande

[12] Se artikel 29.1 och 29.2 i direktiv 2014/40.

[13] Se artikel 29.3 i direktiv 2014/40 där det föreskrivs att medlemsstaterna till kommissionen ska överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

[14] Se punkt 35 i förevarande förslag till avgörande.

distansförsäljning använda ett ålderkontrollssystem, som vid tidpunkten för försäljningen kontrollerar att köparen uppfyller det krav på lägsta ålder som föreskrivs enligt den nationella rätten i den medlemsstat som är destinationsland.

52. Trots att artikel 18 i direktiv 2014/40 omfattar ett område som ligger nära det som tas upp i artikel 16 i ramkonventionen, tycks dock dess *ratio legis* vara ett helt annat. I viss mån kan denna skillnad förklara räckvidden av unionslagstiftarens harmonisering genom nämnda direktiv, vilken inte berör det sakområde som ramkonventionen avser. I fråga om gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror, som tas upp i artikel 18 i direktiv 2014/40, hävdade kommissionen nämligen under förberedelsen att det t.ex. framstår som nästan omöjligt för en medlemsstat att reglera tobaksförsäljning via internet, exempelvis åldersgränsen för att köpa tobak, om sådan försäljning inte är reglerad i andra medlemsstater.[15] Enligt doktrinen är däremot de åtgärder som föreskrivs i artikel 16 i ramkonventionen i huvudsak nationella och motiverar inte på tydligt sätt ett internationellt fördrag.[16] Man skulle därmed av desto större anledning kunna anföra att de berörda åtgärderna inte heller motiverar något ingripande från unionslagstiftarens sida.

53. Trots att direktiv 2014/40, för det tredje, inte innehåller någon bestämmelse som tar upp innehållet i artikel 16.1 i ramkonventionen, innehåller denna en bestämmelse som motsvarar artikel 23.3 i direktiv 2014/40, nämligen artikel 16.6. Denna bestämmelse är mer koncis än bestämmelsen i direktiv 2014/40. Det framgår av denna att de sanktioner som föreskrivs för att säkerställa att skyldigheten att förhindra försäljning av tobaksvaror till barn och ungdomar måste vara ”effektiva”.

54. Medlemsstaterna anslöt sig till ramkonventionen långt innan direktiv 2014/40 införlivades. Innan dess skulle tillämpliga sanktioner för överträdelser av en nationell bestämmelse om förbud mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga fastställas med hänsyn till artikel 16.6 i ramkonventionen. Detta gäller fortfarande efter införlivandet av direktiv 2014/40.

55. Eftersom inte bara medlemsstaterna utan också unionen är bundna av bestämmelserna i ramkonventionen är denna, för det fjärde, ett blandat avtal, vilket innebär att bestämmelserna utgör en integrerad del av unionsrätten. Det är uppenbart att det i det aktuella fallet handlar om bestämmelser som gäller aspekter som kan inverka på den inre marknadens funktion och som därmed faller under unionens behörighet. Iakttagandet av bestämmelserna i ramkonventionen och införandet av åtgärder för att förhindra försäljning av tobaksvaror till personer under 18 år härrör således från en internationell skyldighet som är integrerad i unionens rättsordning. Genomförandet av ramkonventionen kan således anses vara ett genomförande av unionsrätten utan att för den skull innebära att bestämmelser måste antas i syfte att genomföra direktiv 2014/40.

56. Detta övervägande påverkas inte av kommissionens argument att artikel 23.3 i direktiv 2014/40 är tillämplig på den situation som berörs i det nationella målet, eftersom det föreligger ett funktionellt samband mellan denna bestämmelse och de sanktioner som föreskrivs i den angripna nationella bestämmelsen.

[15] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter (KOM(2012) 788 slutlig).

[16] Burci, G.L., *La convention-cadre de l'O.M.S. pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, s. 4. Författaren pekar på två möjliga skäl till att ett internationellt fördrag skulle kunna vara av intresse, nämligen att införandet av åtgärder i form av internationella åtaganden har gjort det möjligt dels att skydda staterna från de påtryckningar som tobaksindustrin skulle kunna utöva, dels att förstärka maktställningen för hälsovårdsministrarna genom att göra det möjligt för dem att åberopa dessa åtaganden.

57. Kommissionens argument tycks med stöd av domen i målet Siragusa [17], till vilken kommissionen hänvisar, i sak utgå från en påstådd parallellitet mellan de syften som anges i direktiv 2014/40 och de som eftersträvas genom den angripna nationella bestämmelsen. Enligt nämnda dom bör det för att fastställa om en nationell lagstiftning innebär en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51 i stadgan prövas, bland annat, huruvida lagstiftningen syftar till att genomföra en unionsrättslig bestämmelse, lagstiftningens art och huruvida den eftersträvar andra mål än dem som omfattas av unionsrätten. Om man beaktar alla dessa faktorer kan man emellertid konstatera att den angripna nationella bestämmelsen närmast syftar till att genomföra artikel 16 i ramkonventionen, vilken i sin egenskap av en bestämmelse i ett avtal som ingåtts av unionen utgör en integrerad del av unionsrätten.

c) Tillämplighet av proportionalitetsprincipen i dess egenskap av allmän princip i unionsrätten

58. Trots att artikel 23.3 i direktiv 2014/40 inte är tillämplig på den situation som berörs i det nationella målet är proportionalitetsprincipen, i sin egenskap av allmän princip i unionsrätten, tillämplig på denna situation.

59. Å ena sidan får inte proportionalitetsprincipen, vilken ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder för att genomföra de syften som eftersträvas men därvid inte gå utöver vad som krävs för att uppnå dessa, åsidosättas av nationella bestämmelser som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller som genomför unionsrätten. [18] Internationella avtal som ingås av unionen, vars bestämmelser utgör en integrerad del av unionsrätten, gäller i princip inte ”orubbligt” i förhållande till primärrätten, inbegripet de allmänna principerna i unionsrätten. [19] I förlängningen av detta konstaterande, och på grund av att ramkonventionen utgör en integrerad del av unionsrätten, ska proportionalitetsprincipen iakttas vid genomförandet.

60. I enlighet med artikel 52.1 i stadgan får, å andra sidan, begränsningar, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Samma sak gäller i fråga om proportionaliteten av begränsningarna i utövandet av de rättigheter som erkänns i denna stadga för vilka bestämmelser återfinns i fördragen (artikel 52.2 i stadgan). [20] Att en begränsning av utövandet av sådana rättigheter och friheter utgår från en internationell skyldighet som utgör en integrerad del av unionsrätten får i alla händelser inte innebära att begränsningen kan sätta proportionalitetsprincipen ur spel.

2. Försiktighetsprincipen

61. Kommissionen anser att försiktighetsprincipen inte är tillämplig i det aktuella fallet eftersom det inte råder någon osäkerhet i fråga om de risker för människors hälsa som är förbundna med försäljning av tobaksvaror till minderåriga.

[17] Dom av den 6 mars 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 25).

[18] Dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 40).

[19] K. Lenaerts, och De Smijter, ”The European Union as an Actor under International Law”, *Yearbook of European Law*, 2000, vol. 19, s. 105.

[20] Proportionalitetsprincipen har olika källor inom unionsrätten och tar sig olika uttryck i sin egenskap av allmän princip inom denna. Principen garanterar bland annat ett störningsfritt utövande av de grundläggande friheterna på den inre marknaden och anges i artiklarna 49.3 och 52.1 i stadgan. I förevarande fall är det inte nödvändigt att göra åtskillnad mellan dessa källor eller dessa uttryck.

62. Jag delar kommissionens åsikt på denna punkt.

63. Försiktighetsprincipen motiverar nämligen ett antagande av restriktioner om resultaten av genomförda undersökningar inte är så fullständiga, övertygande eller exakta att det är möjligt att med säkerhet fastställa förekomsten eller omfattningen av den påstådda risken. [21] Denna princip spelar däremot ingen roll i en situation där det inte råder någon osäkerhet beträffande förekomsten eller omfattningen av en risk. [22]

64. Som det framgår av skälen i ramkonventionen har parterna i denna konvention erkänt att vetenskaplig bevisning otvetydigt har slagit fast att tobaksbruk och exponering för tobaksrök orsakar död, sjukdomar och funktionshinder. Trots att den uppmuntran som ges i skälen 21 och 48 i direktiv 2014/40 inte motsvaras av en bestämmelse som återger innehållet i artikel 16.1 i ramkonventionen anger denna uppmuntran, inom samma tankebana, att unionslagstiftaren har fastslagit relevansen av angivna fakta. Det finns ingenting i förstudierna inför antagandet av ramkonventionen och direktiv 2014/40 som visar på förhållanden som motiverade en tillämpning av försiktighetsprincipen.

65. Det finns således ingen anledning att besvara tolkningsfrågan i den del den gäller tolkningen av försiktighetsprincipen eftersom denna princip inte är tillämplig på den situation som berörs i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen bör därför ges vägledning som gör det möjligt för denna att bedöma den angripna nationella bestämmelsens förenlighet med utgångspunkt endast i proportionalitetsprincipen i dess egenskap av allmän princip i unionsrätten.

B. Bedömning i sak

66. Klaganden i det nationella målet anför för det första att den italienska lagstiftaren genom den angripna nationella bestämmelsen har rubbat den jämvikt som bör råda mellan de olika grundläggande rättigheter som garanteras av unionsrätten.

67. Han hävdar vidare att syftet att minska förekomsten av rökning bland ungdomar inte eftersträvas på ett effektivt sätt genom denna bestämmelse, eftersom dess effekt inte är minskad rökning bland ungdomar utan en skada för lagöverträdarens verksamhet.

68. Slutligen iakttas inte proportionalitetsprincipen genom de sanktioner som föreskrivs i den angripna nationella bestämmelsen på grund av den orimliga strängheten i de föreskrivna sanktionerna. Målet att minska förekomsten av rökningen bland ungdomar hade kunnat uppnås genom mindre tyngande och strikta skyldigheter med hjälp av en sanktionsordning grundad på faktisk progressivitet och stegvis skärpning som inte redan vid en första överträdelse äventyrar lagöverträdarens finansiella ”överlevnad” som ekonomisk aktör. När allt kommer omkring kan inte återförsäljarna alltid med säkerhet kontrollera köparens ålder.

69. I fråga om de påståenden som klaganden i det nationella målet har framlagt, vilka ligger till grund för tolkningsfrågan, bör dessa – med hänsyn till att artikel 23.3 i direktiv 2014/40 inte är tillämplig på den situation som berörs i det nationella målet – förstås så, att den angripna nationella bestämmelsen ska anses utgöra en begränsning i utövandet av näringsfrihet och eventuellt även av rätten till egendom, genom vilken den italienska lagstiftaren söker uppnå det

[21] Se bland annat dom av den 29 april 2010, Solgar Vitamin's France m.fl. (C-446/08, EU:C:2010:233, punkt 70).

[22] Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i målet Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punkt 69).

legitima syfte som eftersträvas genom förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga, att skydda människors hälsa, för att i synnerhet minska förekomsten av rökning bland ungdomar. Den hänskjutande domstolen anser att vad klaganden i det nationella målet hävdar gällande att den angripna nationella bestämmelsen inte står i överensstämmelse med unionsrätten är ogrundat. Denna domstols avgöranden kan emellertid inte överklagas och nämnda domstol måste således hänskjuta en fråga gällande tolkningen av unionsrätten till EU-domstolen för ett förhandsavgörande.

70. Det finns med anledning härav skäl att erinra om att medlemsstaterna i avsaknad av harmonisering på unionsnivå i fråga om tillämpliga sanktioner är behöriga att själva välja de sanktioner som tycks dem lämpliga.

71. Sanktioner som är tillämpliga på överträdelser av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga, sådana som i det nationella målet, ska dock, som det framgår av övervägandena i punkterna 53 och 58 i förevarande förslag till avgörande, uppfylla kravet gällande effektivitet i artikel 16.6 i ramkonventionen liksom proportionalitetsprincipen. [23]

72. Det ankommer vidare på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att tolka och tillämpa nationell rätt, att bedöma om indragningen av en verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobak, i det aktuella fallet och utöver den penningbot som påförts innehavaren, står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas genom förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga, nämligen skyddet av människors hälsa, för att i synnerhet minska förekomsten av rökning bland ungdomar, varvid EU-domstolen dock kan tillhandahålla relevanta kriterier för tolkning av unionsrätten som gör det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra om så är fallet.

73. För det första har näringsfriheten och rätten till egendom, vilka tas upp i artikel 16 respektive artikel 17 i stadgan, en roll i detta sammanhang vad avser de begränsningar som följer av de tillämpliga sanktionerna av överträdelser av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga, så som i det nationella målet,

74. Näringsfriheten och rätten till egendom är inte absoluta. Utövandet får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast begränsas om detta är nödvändigt och faktiskt svarar mot de mål av allmänt intresse som erkänns av unionen. Syftena att skydda hälsan och minska förekomsten av rökning bland ungdomar utgör onekligen mål av allmänt intresse.

75. Domstolen har i detta sammanhang i sin dom i målet Swedish Match [24] prövat effekterna av förbudet i artikel 8 i direktiv 2001/37/EG [25], vilket föregick direktiv 2014/40, mot saluföring av tobaksvaror för användning i munnen som är särskilt attraktiva för ungdomar. Domstolen fann att det hinder för att fritt utöva ekonomisk verksamhet som en åtgärd av det nämnda slaget utgör inte kan anses vara ett oproportionerligt ingrepp i rätten att utöva denna frihet eller i äganderätten, med hänsyn till det eftersträvade målet att skydda hälsan. I en dom som ingår i fortsättningen på denna rättspraxis [26] fann domstolen i fråga om ett motsvarande förbud i

[23] Artikel 23.3 i direktiv 2014/40 är däremot inte tillämplig på den situation som berörs i det nationella målet. Att det i denna bestämmelse föreskrivs att ekonomiska administrativa sanktioner som kan införas vid avsiktliga överträdelser får vara sådana att de uppväger den ekonomiska fördel som eftersträvats genom överträdelsen inverkar således inte direkt på resultatet av prövningen av om den angripna nationella bestämmelsen är förenlig med unionsrätten.

[24] Dom av den 14 december 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 74).

[25] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror - Uttalanden från kommissionen (EGT L 194, 2001, s. 26).

[26] Dom av den 22 november 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938 punkt 54).

direktiv 2014/40 att syftet att skydda hälsan vägde tyngre än de ekonomiska intressena, eftersom detta syfte är av sådan vikt att det kan motivera negativa ekonomiska konsekvenser, till och med betydande sådana. Av desto större anledning kan inte en tillfällig indragning av en verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobak anses vara ett oproportionerligt ingrepp i rätten att utöva denna frihet eller i äganderätten.

76. I fråga om huruvida indragningen av en verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobak på ett effektivt sätt kan göra det möjligt att uppnå målet att minska förekomsten av rökning bland ungdomar bör det för det andra, så som den italienska regeringen gör gällande, noteras att en ekonomisk sanktion som påförs, inte i sig är en effektiv åtgärd eftersom minderåriga som vet att de kan inhandla tobak på ett visst försäljningsställe kommer att söka sig dit, vilket medför en betydande ökning av innehavarens vinst och medlemsstaten skulle behöva sätta in oproportionerligt stora resurser för att utföra dagliga kontroller.

77. Vad för det tredje gäller de anklagelser som riktas av klaganden i det nationella målet genom vilka denne kritiserar den angripna nationella bestämmelsen på grund av att den inte innebär en stegvis skärpning och är progressiv stämmer det förvisso att proportionalitetsprincipen kräver att en påförd sanktion ska stå i proportion till överträdelsens allvar. [27]

78. Kravet att strängheten i en sanktion ska svara mot allvaret i den berörda överträdelsen kan dock inte medföra ett förbud mot sanktioner som, i fråga om en överträdelse som begås för första gången, saknar stegvis skärpning och progressivitet. Alla överträdelser av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga kan nämligen, separat betraktade, generellt sett anses likna varandra i fråga om antalet sålda varor och de personer som har tillhandahållits varorna. Det tycks under dessa förhållanden inte strida mot proportionalitetsprincipen att vid överträdelse för första gången av det berörda förbudet tillämpa den enhetliga och standardiserade sanktionen som en indragning av verksamhetslicensen för en bar med tillstånd att sälja tobak utgör.

79. Enligt den angripna nationella bestämmelsen indras den verksamhetslicens som möjliggör för den berörda ekonomiska aktören att sälja tobaksvaror vid första överträdelsen alltid för en fast period av femton dagar, detta till skillnad från bötesbeloppet som kan variera från 500 till 3 000 euro. Inom ramen för den angripna nationella bestämmelsen ställs sålunda åtminstone i viss mån sanktionens stränghet i proportion till det berörda brottets allvar genom den penningbot som åtföljer indragningen av verksamhetslicensen för en bar med tillstånd att sälja tobak.

80. Mot bakgrund av det ovan anförda ska proportionalitetsprincipen tolkas så, att den inte vid en överträdelse för första gången av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga utgör hinder för att den ekonomiska aktör som har överträtt förbudet blir föremål för indragning av sin verksamhetslicens under en period av femton dagar, utöver påförandet av administrativa böter.

[27] Dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 45).

V. Förslag till avgörande

81. Av ovan anförda skäl föreslår jag att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som ställts av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) på följande sätt:

Proportionalitetsprincipen ska tolkas så, att den inte vid en överträdelse för första gången av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga utgör hinder för att den ekonomiska aktör som har överträtt förbudet blir föremål för indragning av sin verksamhetslicens under en period av femton dagar, utöver påförandet av administrativa böter.