Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 14. oktober 2021 [1]

Sag C-452/20

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter – samarbejde og håndhævelse – sanktioner – effektive, rimelige og afskrækkende sanktioner – forpligtelse for sælgere af tobaksvarer til at sikre, at køberen opfylder det aldersmæssige krav, der er fastsat i den nationale lovgivning for køb af tobaksvarer – suspension af bevillingen i en periode på 15 dage«

I. Indledning

1. Med sin anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret anmodet Domstolen om præciseringer med henblik på at gøre det muligt for den at vurdere, om den sanktionsordning, der finder anvendelse på overtrædelser af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige, er i overensstemmelse med EU-retten, herunder nærmere bestemt proportionalitetsprincippet. Denne anmodning synes umiddelbart at være en del af de klassiske sager om fortolkning af EU-retten.

2. I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid bemærkes, at der foreligger en særlig omstændighed, som skyldes det forbud, hvis overtrædelser sanktioneres ved den ordning, der anfægtes i hovedsagen.

3. Selv om den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at træffe afgørelse i lyset af direktiv 2014/40/EU [2], er medlemsstaternes forpligtelse til at vedtage foranstaltninger med henblik på at forhindre salg af tobaksvarer til mindreårige, der er omhandlet i den foreliggende sag, ikke fastsat i dette direktiv, men i en international aftale, som medlemsstaterne og Unionen er part i.

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3.4.2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EUT 2014, L 127, s. 1).

4. Det indledende spørgsmål, der rejses med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, er derfor, om og i givet fald på hvilket grundlag proportionalitetsprincippet begrænser medlemsstaternes råderum med hensyn til den sanktionsordning, der er omhandlet i hovedsagen.

II. Retsforskrifter

A. FCTC

5. Verdenssundhedsorganisationens [WHO] rammekonvention om tobakskontrol, der blev undertegnet i Genève den 21. maj 2003 (herefter »FCTC«), blev godkendt på Unionens vegne ved afgørelse 2004/513/EF[3].

6. I FCTC's artikel 16, stk. 1 og 6, bestemmes det:

»1. Alle parter skal vedtage og gennemføre effektive lovgivningsmæssige, udøvende, administrative eller andre foranstaltninger på det relevante regeringsniveau for at forbyde salg af tobaksprodukter til personer, som enten er under en aldersgrænse fastlagt i lokal eller national lovgivning eller under 18. Disse foranstaltninger kan omfatte:

a) krav om, at alle, der sælger tobaksprodukter, udstiller en klar og iøjnefaldende meddelelse på salgsstedet om forbuddet mod salg af tobak til mindreårige og i tvivlstilfælde anmode enhver, der køber tobak, om at fremlægge passende dokumentation for, at vedkommende opfylder det aldersmæssige krav;

b) forbud mod salg af tobaksprodukter på enhver måde, hvorved disse er direkte tilgængelige for eksempel på butikshylder;

c) forbud mod fremstilling og salg af slik, snacks og legetøj eller andre genstande, som har form af tobaksprodukter, der er attraktive for mindreårige; og

d) foranstaltninger til at sikre, at tobaksautomater under parternes jurisdiktion ikke er tilgængelige for mindreårige og ikke fremmer salg af tobaksprodukter til mindreårige.

[…]

6. Alle parter skal vedtage og gennemføre effektive lovgivningsmæssige, udøvende, administrative eller andre foranstaltninger herunder straf overfor sælgere og distributører for at sikre efterlevelse af de forpligtigelser, der er indeholdt i stykke 1 til 5 i denne artikel.«

[3] – Rådets afgørelse af 2.6.2004 om indgåelse af WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning (EUT 2004, L 213, s. 8).

B. Direktiv 2014/40

7. Af 7., 8., 21. og 60. betragtning til direktiv 2014/40 fremgår:

»(7) Der er også behov for et lovgivningsmæssigt tiltag på EU-plan for at gennemføre [FCTC], hvis bestemmelser er bindende for Unionen og dens medlemsstater. Af særlig relevans er FCTC-bestemmelserne om regulering af tobaksprodukters indhold, regulering af åbenhed vedrørende tobaksprodukter, pakning og mærkning af tobaksprodukter, reklame og ulovlig handel med tobaksprodukter. Parterne i FCTC, herunder Unionen og dens medlemsstater, vedtog et sæt retningslinjer for gennemførelsen af FCTC's bestemmelser med konsensus på diverse konferencer.

(8) I overensstemmelse med artikel 114, stk. 3, [TEUF] bør der ved lovgivningsforslag tages udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig bør der tages hensyn til enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger. Tobaksvarer er ikke almindelige varer, og på grund af tobakkens særligt skadelige virkninger for menneskers sundhed bør sundhedsbeskyttelsesaspektet have en central placering, især med henblik på at nedbringe rygeprævalensen blandt unge.

[…]

(21) I overensstemmelse med direktivets formål, som er at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, især for unge, og i overensstemmelse med Rådets henstilling 2003/54/EF [4] bør medlemsstaterne opfordres til at forhindre salg af sådanne produkter til børn og unge ved at træffe passende foranstaltninger, der fastsætter aldersgrænser og sikrer disses overholdelse.

[…]

(60) Målene for dette direktiv, nemlig at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af deres omfang og virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 [TEU]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

8. Direktivets artikel 1 bestemmer:

»Målet med dette direktiv er at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om:

a) ingredienser i og emissioner fra tobaksvarer og de relevante indberetningsforpligtelser, herunder grænseværdierne for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte i cigaretter

4 – Rådets henstilling af 2.12.2002 om forebyggelse af rygning og om initiativer til forbedring af bekæmpelse af tobaksrygning (EFT 2003, L 22, s. 31).

b) visse aspekter af mærkning og emballering af tobaksvarer, herunder de sundhedsadvarsler, der skal angives på enkeltpakninger med tobaksvarer og eventuel ydre emballage om tobaksvarer samt sporbarhed og sikkerhedsfeatures, der anvendes i forbindelse med tobaksvarer med henblik på at sikre overholdelse af dette direktiv

c) forbuddet mod markedsføring af tobak, der indtages oralt

d) fjernsalg af tobaksvarer på tværs af grænser

e) forpligtelsen til at indgive en anmeldelse af nye kategorier af tobaksvarer

f) markedsføring og mærkning af visse produkter, der er beslægtet med tobaksvarer, nemlig elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere og urtebaserede rygeprodukter

for at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge, og for at opfylde Unionens forpligtelser i henhold til [FCTC].«

9. Dette direktivs artikel 23, stk. 3, bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter regler for sanktioner, der skal anvendes ved overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af dette direktiv, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at disse sanktioner håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Eventuelle finansielle administrative sanktioner, der kan pålægges som følge af en forsætlig overtrædelse, kan være af en sådan størrelse, at de udligner de økonomiske fordele, der tilstræbes med overtrædelsen.«

C. Italiensk ret

10. Artikel 25, stk. 2, i regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (kongeligt dekret nr. 2316 om kodificering af lovene om beskyttelse af moderen og barnet)[5] af 24. december 1934, som erstattet af artikel 24, stk. 3, i 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 (lovdekret nr. 6 om gennemførelse af direktiv 2014/40)[6] (herefter »den anfægtede nationale bestemmelse«), bestemmer følgende:

»Enhver, der sælger tobaksvarer, elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, som indeholder nikotin, eller nye kategorier af tobaksvarer, er forpligtet til at kræve, at køber fremviser et identitetsdokument ved køb, medmindre det er åbenlyst, at denne er myndig.

Enhver, der sælger eller udleverer tobaksvarer eller elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, som indeholder nikotin, eller nye kategorier af tobaksvarer, til personer under 18 år, pålægges en administrativ finansiel sanktion på 500 til 3 000 EUR og 15 dages suspension af bevillingen til udøvelse af aktiviteten. I tilfælde af gentagne

5 – GURI nr. 47 af 25.2.1935, s. 811.

6 – GURI nr. 13 af 18.1.2016, s. 102.

overtrædelser pålægges en administrativ finansiel sanktion på 1 000 EUR til 8 000 EUR, og bevillingen til udøvelse af aktiviteten tilbagetrækkes.«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingerne og det præjudicielle spørgsmål

11. Appellanten i hovedsagen er indehaver af en bevilling til at drive en tobaksforretning, der giver ham tilladelse til at sælge tobaksvarer, der er underlagt et statsligt monopol i Italien.

12. I februar 2016 konstaterede toldmyndigheden under en kontrol, at appellanten i hovedsagen havde solgt cigaretter til en mindreårig.

13. I henhold til den anfægtede nationale bestemmelse pålagde toldmyndigheden appellanten i hovedsagen en bøde på 1 000 EUR samt en administrativ sanktion, der bestod i suspension af hans bevilling til at drive en tobaksforretning i en periode på 15 dage.

14. Appellanten i hovedsagen betalte uden indsigelse den bøde, han var blevet pålagt. Derimod anfægtede han ved Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (den regionale forvaltningsdomstol for Toscana, Italien) den administrative sanktion, hvorved hans bevilling til at drive tobaksforretning blev suspenderet.

15. Appellanten i hovedsagen gjorde bl.a. gældende, at suspensionen af hans bevilling var for vidtgående og uforholdsmæssig, idet denne sanktion blev pålagt ham som følge af en enkelt overtrædelse begået for første gang.

16. Han anførte, at den anfægtede nationale bestemmelse var uforenelig med direktiv 2014/40, og anmodede derfor Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (den regionale forvaltningsdomstol for Toscana) om at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

17. Ved dom af 27. november 2018 fik appellanten i hovedsagen ikke medhold i sit søgsmål, idet forvaltningsdomstolen fandt, at fortolkningen af ottende betragtning til og artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 ikke gjorde det muligt at fastslå, at den nationale lovgivning var uforenelig med EU-retten.

18. Appellanten i hovedsagen har iværksat en appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien). Navnlig har han igen gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning var uforenelig med direktiv 2014/40. Mere specifikt har han anført, at denne lovgivning giver forsigtighedsprincippet forrang med henblik på at beskytte mindreåriges ret til sundhed, hvilket udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

19. Ifølge appellanten i hovedsagen har den italienske lovgiver fastsat sanktioner, der går ud over den blotte udligning af den økonomiske fordel, der opnås ved salg af tobaksvarer til mindreårige. Disse sanktioner har til formål at sikre det højeste beskyttelsesniveau for menneskers sundhed til skade for de erhvervsdrivendes økonomiske interesser. Herved har den italienske lovgiver ændret ligevægten mellem de forskellige grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EU-retten.

20. I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at efter 8. og 21. betragtning til samt artikel 1, sidste afsnit, i direktiv 2014/40 har beskyttelsen af menneskers sundhed, navnlig beskyttelsen af unges sundhed, forrang frem for de erhvervsdrivendes ret til at udøve en erhvervsmæssig aktivitet.

21. Ifølge denne ret skal der ved undersøgelsen af, om de i hovedsagen omhandlede sanktioner er forholdsmæssige, tages hensyn til den vægtning, som direktiv 2014/40 tillægger beskyttelsen af unges sundhed. Denne vægtning gør det muligt at konkretisere og afgrænse proportionalitetsprincippet.

22. Den forelæggende ret er ligeledes af den opfattelse, at artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 i forbindelse med afvejningen mellem på den ene side interessen i at beskytte unges sundhed og på den anden side de erhvervsdrivendes ret til at udøve en kommerciel virksomhed bestående i salg af tobaksvarer overlader det til medlemsstaterne at fastsætte sanktionsordninger med henblik på at forbyde mindreårige personers anvendelse af tobak. Denne bestemmelse kræver blot, at sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Selv om den nævnte bestemmelse fastsætter, at de pålagte økonomiske sanktioner kan udligne den økonomiske fordel, der er opnået som følge af overtrædelsen, forholder det sig ikke desto mindre således, at EU-lovgiver ikke har udelukket muligheden for at pålægge andre administrative sanktioner end økonomiske sanktioner. Det må derfor fastslås, at artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 ikke udtømmende fastsætter muligheden for ved økonomiske sanktioner at udligne den økonomiske fordel, som opnås ved salget af tobaksvarer.

23. I denne sammenhæng er den forelæggende ret af den opfattelse, at den italienske lovgiver ved at fastsætte suspension af de bevillinger, der gør det muligt for de erhvervsdrivende at sælge tobaksvarer, i overensstemmelse med kravene i direktiv 2014/40 har givet beskyttelsen af menneskers sundhed forrang i forhold til de erhvervsdrivendes ret til at sælge tobaksvarer. Den forelæggende ret har fremhævet, at under hensyntagen til forrangen af beskyttelsen af unges sundhed og behovet for, at sanktionerne skal virke afskrækkende for, at denne beskyttelse er effektiv, er virksomhedernes økonomiske tab berettiget og rimeligt, og den i hovedsagen omhandlede sanktion er afskrækkende og effektiv.

24. Hvad angår den periode, hvori en bevilling kan suspenderes, har den forelæggende ret oplyst, at den maksimale varighed af denne suspension i henhold til italiensk ret under visse omstændigheder kan forlænges til seks måneder.

25. På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved afgørelse af 5. august 2020, som indgik til Domstolen den 23. september 2020, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Udgør artikel 25, stk. 2, i kongeligt dekret nr. 2316 af 24. december 1934, som erstattet af [den anfægtede nationale bestemmelse] – for så vidt angår den del, hvor det bestemmes, at »[e]nhver, der sælger eller udleverer tobaksvarer eller elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, som indeholder nikotin, eller nye kategorier af tobaksvarer, til personer under 18 år, pålægges en administrativ finansiel sanktion på [500 til 3 000] EUR og 15 dages suspension af bevillingen til udøvelse af aktiviteten« – en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og forsigtighedsprincippet i EU-retten, sådan som de fremgår af artikel 5 TEU og artikel 23, stk. 3, i samt 21. og 60. betragtning til direktiv 2014/40, idet den omhandlede bestemmelse giver forrang for forsigtighedsprincippet uden at afveje det mod proportionalitetsprincippet, hvorfor de økonomiske aktørers interesser forringes uforholdsmæs-

sigt til gavn for beskyttelsen af retten til sundhed, således at der ikke sikres den rimelige balance mellem de forskellige grundlæggende rettigheder, så meget desto mere når sanktionen ved en tilsidesættelse af 8. betragtning til direktivet ikke effektivt forfølger formålet om at nedbringe rygeprævalensen blandt unge?«

26. Der er indgivet skriftlige indlæg af appellanten i hovedsagen, den italienske og den ungarske regering samt Europa-Kommissionen. Der er ikke blevet afholdt retsmøde.

IV. Bedømmelse

27. Med sit eneste spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om proportionalitetsprincippet i artikel 5 TEU og konkret i artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 samt forsigtighedsprincippet er til hinder for en national bestemmelse, der i tilfælde af en første overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige ud over pålæggelse af en administrativ bøde fastsætter en suspension på 15 dage af den bevilling, hvorved den erhvervsdrivende, der har tilsidesat dette forbud, tillades at sælge disse varer.

28. Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det først undersøges, om de to principper, som den forelæggende ret har henvist til, finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation. Som det fremgår af parternes skriftlige indlæg, er det nemlig ikke åbenbart, at disse principper finder anvendelse på situationen, der er omhandlet i den foreliggende sag.

A. Spørgsmålet, om proportionalitetsprincippet og forsigtighedsprincippet finder anvendelse

1. Proportionalitetsprincippet

29. I sin anmodning til Domstolen om præciseringer vedrørende proportionalitetsprincippet har den forelæggende ret anført, at dette princip er omhandlet i artikel 5 TEU og i artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40.

30. Det skal derfor først undersøges, om artikel 5 TEU og artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 som en bestemmelse, der konkretiserer proportionalitetsprincippet, finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede. Hvis dette ikke er tilfældet, skal det dernæst undersøges, om den anfægtede nationale bestemmelse gennemfører EU-retten. Proportionalitetsprincippet hører således til EU-rettens almindelige grundsætninger, som skal overholdes ved national lovgivning, der falder under EU-rettens anvendelsesområde eller gennemfører denne[7]; desuden finder Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som også omfatter dette princip, kun anvendelse i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten.

a) Spørgsmålet, om artikel 5 TEU finder anvendelse

31. Proportionalitetsprincippet er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU. I henhold til denne bestemmelses første afsnit går indholdet og formen af Unionens handling i medfør af proportionalitetsprincippet ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne. Bestemmelsens andet afsnit vedrører

7 – Dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 40).

Unionens institutioner og pålægger dem at overholde proportionalitetsprincippet under udøvelsen af deres beføjelser. Artikel 5, stk. 4, TEU omhandler således handlinger foretaget af Unionens institutioner.

32. I det foreliggende tilfælde har appellanten i hovedsagen anfægtet en national bestemmelse, der er indeholdt i et kongeligt dekret, der er vedtaget af den italienske lovgiver, og som fastsætter de sanktioner, der pålægges af den nationale toldmyndighed. Den i hovedsagen omhandlede situation vedrører således ikke EU-institutionernes handlinger, og artikel 5, stk. 4, TEU finder følgelig ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde [8].

33. Det er derfor ufornødent at besvare det præjudicielle spørgsmål, for så vidt som det vedrører fortolkningen af artikel 5, stk. 4, TEU.

b) Spørgsmålet, om artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 finder anvendelse

1) Redegørelse for problemet

34. Artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 bestemmer, at medlemsstaterne fastlægger den sanktionsordning, som skal gælde for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages til gennemførelse af direktivet.

35. Direktiv 2014/40 pålægger imidlertid ikke medlemsstaterne en forpligtelse til at vedtage foranstaltninger med henblik på at forhindre salg af tobaksvarer til mindreårige under 18 år. Dette direktiv fastsætter ingen generel forpligtelse for sælgere af tobaksvarer til at sikre sig, at køberne har nået den alder, der er fastsat i den nationale lovgivning for køb af disse varer.

36. Fraværet af en sådan forpligtelse i direktiv 2014/40 vedrører omfanget af den harmonisering, der er gennemført ved dette direktiv. Som Domstolen har fastslået, følger det af direktivets generelle opbygning, at det ikke fastsætter en udtømmende harmonisering af reglerne om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter [9]. 48. betragtning til samme direktiv præciserer, at det ikke harmoniserer salgs- og reklamemetoderne på de nationale markeder, og at det ikke indfører en aldersgrænse for elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere. Medlemsstaterne kan frit regulere sådanne spørgsmål på deres eget område og opfordres til at gøre dette.

37. Selv om forpligtelsen til at vedtage foranstaltninger med henblik på at forhindre salg af tobaksvarer til mindreårige ikke er fastsat i direktiv 2014/40, påhviler en sådan forpligtelse ikke desto mindre medlemsstaterne. Denne forpligtelse er faktisk indeholdt i FCTC, en blandet aftale indgået, underskrevet og ratificeret af alle medlemsstater og godkendt af Unionen selv [10]. Artikel 16, stk. 1, i FCTC kræver, at alle parter i denne rammekonvention skal vedtage og gennemføre foranstaltninger til at forbyde salg af tobaksprodukter til personer, som enten er under den i national lovgivning foreskrevne alder eller under 18 år.

[8] – Jf. i denne retning dom af 25.7.2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, præmis 33 og 35), og kendelse af 13.2.2020, MAK TURS (C-376/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:99, præmis 18 og 19).

[9] – Dom af 4.5.2016, Phillip Morris Brands m.fl. (C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325, præmis 77).

[10] – Jf. syvende betragtning til direktiv 2014/40, sidste punktum. Om kvalificeringen af FCTC som en blandet aftale se også M. Klamert, »Public Health Policy«, i H.C.H. Koffman, G.C. Rowe og A.H. Türk (red.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 422.

38. For at artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation, skal det således fastslås, at når et forbud mod salg af tobaksvarer til mindreårige, der er fastsat i artikel 16, stk. 1, i FCTC, er vedtaget af en EU-medlemsstat, følger dette forbud af en national bestemmelse, der er vedtaget »i medfør af dette direktiv«.

2) Parternes opfattelse

39. Appellanten i hovedsagen, den italienske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation.

40. Ifølge appellanten i hovedsagen er EU-retten begrænset til at pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til at fastsætte aldersgrænser for så vidt angår forbrug af tobak og til at sikre overholdelsen heraf. Til støtte for dette argument har appellanten bl.a. henvist til artikel 1 i og 21. betragtning til direktiv 2014/40.

41. Den italienske regering har derimod under henvisning til 48. betragtning til direktiv 2014/40 gjort gældende, at direktivet ikke regulerer salg af tobak til mindreårige. Ifølge denne regering synes omfanget af den harmonisering, der er gennemført ved dette direktiv, imidlertid ikke at være til hinder for, at en national bestemmelse, der fastsætter en sanktion, undersøges, sammenholdt med direktivets artikel 23, stk. 3. Den nævnte regering har nemlig påberåbt sig sidstnævnte bestemmelse og artikel 5 TEU i sit forslag til besvarelse af det præjudicielle spørgsmål.

42. Kommissionen har udtrykkeligt påpeget, at den omstændighed, at direktiv 2014/40 ikke indeholder harmoniseringsforanstaltninger vedrørende forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige, ikke er til hinder for en prøvelse af, om direktivets artikel 23, stk. 3, er overholdt, og ikke kun for så vidt angår de foranstaltninger, der har til formål at sanktionere tilsidesættelsen af specifikke forpligtelser, der er fastsat i dette direktiv, men for alle de andre foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget med henblik på at nå direktivets mål og gennemføre EU-retten. Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet, at direktiv 2014/40 direkte henviser til FCTC[11], der i artikel 16 pålægger vedtagelsen af effektive foranstaltninger med henblik på at forbyde salg af tobaksvarer til mindreårige. Der er således en praktisk forbindelse mellem artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40, som fastlægger de principper, som de sanktioner, der vedtages af medlemsstaterne med henblik på at gennemføre dette direktivs mål, skal overholde, og de sanktioner, der er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning i tilfælde af manglende overholdelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige.

3) Bedømmelse

43. Det er ganske vist korrekt, at den anfægtede nationale bestemmelse, som fastlægger sanktionen for overtrædelse af en anden national bestemmelse, der forbyder salg af tobaksvarer til mindreårige, er indeholdt i en italiensk lovtekst, hvis titel angiver, at den vedrører gennemførelsen af direktiv 2014/40. Det skal i denne forbindelse ligeledes bemærkes, at direktivets artikel 29, stk. 2, kræver, at når medlemsstaterne vedtager gennemførelsesbestemmelserne, skal disse indeholde en henvisning til dette direktiv. Dette kan umiddelbart give anledning til at tro, at forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige følger af en national bestemmelse, der er vedtaget i medfør af direktiv 2014/40, således at dette direktivs artikel 23, stk. 3, også bør finde anvendelse hvad angår denne sanktion.

[11] – Jf. syvende betragtning til direktiv 2014/40.

44. Ikke desto mindre skal det for det første bemærkes, at artikel 29 i direktiv 2014/40 sondrer mellem de nationale bestemmelser, som er truffet af en medlemsstat for at efterkomme dette direktiv [12], og dem, der er vedtaget på det område, der er omfattet af dette direktiv [13]. Den harmonisering, der er opnået ved direktiv 2014/40, dækker ikke alle aspekter, der falder inden for det område, der reguleres af direktivet.

45. For det andet omfatter den harmonisering, der er gennemført ved direktiv 2014/40, ikke en forpligtelse til at vedtage foranstaltninger med henblik på at forhindre salg af tobaksvarer til mindreårige.

46. Det fremgår ganske vist af 20. betragtning til henstilling 2003/54, at det er vigtigt at sikre sammenhæng mellem de foranstaltninger, der er indeholdt i denne henstilling, og de elementer, der indgår i den fremtidige FCTC. I overensstemmelse med denne angivelse anbefalede artikel 1 i henstilling 2003/54, at medlemsstaterne vedtog foranstaltninger med henblik på at forhindre salg af tobaksvarer til børn og unge.

47. Dernæst fremgår det af syvende betragtning til direktiv 2014/40, at dette er et resultat af et lovgivningstiltag, hvorved FCTC er blevet gennemført på EU-plan.

48. Desuden sætter 21. betragtning til direktiv 2014/40 henstilling 2003/54 på samme niveau som direktivets formål, nemlig at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, især for unge. Desuden anføres det i direktivet, at medlemsstaterne bør opfordres til at forhindre salg af sådanne produkter til børn og unge ved at træffe passende foranstaltninger med henblik på at fastsætte aldersgrænser og sikre disses overholdelse.

49. I tråd hermed bekræfter 48. betragtning til direktiv 2014/40, at dette ikke harmoniserer reglerne for salg og reklame på de nationale markeder og heller ikke indfører aldersgrænser for elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere. Denne betragtning angiver også, at medlemsstaterne frit kan regulere sådanne spørgsmål på deres eget område og opfordres til at gøre dette. Den angiver herved på ingen måde, at medlemsstaternes råderum er afgrænset af direktiv 2014/40.

50. Endelig præciserer artikel 1 i direktiv 2014/40, at direktivets formål er at tilnærme medlemsstaternes bestemmelser med henblik på at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter, med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge, og for at opfylde Unionens forpligtelser i henhold til FCTC.

51. Den tilskyndelse af medlemsstaterne, der følger af 21. og 48. betragtning til direktiv 2014/40, blev imidlertid ikke udmøntet i en direktivbestemmelse, der pålægger en forpligtelse som den, der er indeholdt i artikel 16, stk. 1, i FCTC [14]. Den generelle forpligtelse til at træffe foranstaltninger til at forhindre salg af tobaksvarer til mindreårige mangler således. Efter en gennemgang af de områder, der er omfattet af den harmonisering, der er foretaget ved direktiv 2014/40, er det ubestridt, at det eneste område, der nærmer sig det område, der er omhandlet i FCTC's artikel 16, stk. 1, er det, der er omhandlet i dette direktivs artikel 1, litra d), og artikel 18, og

[12] – Jf. artikel 29, stk. 1 og 2, i direktiv 2014/40.

[13] – Jf. artikel 29, stk. 3, i direktiv 2014/40, der fastsætter, at medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

[14] – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 35.

vedrører fjernsalg på tværs af grænser af tobaksvarer. I henhold til dette direktivs artikel 18, stk. 4, skal detailhandlere, der driver fjernsalg på tværs af grænser, drive et alderskontrolsystem, der gør det muligt på salgstidspunktet at kontrollere, at den forbruger, der køber produktet, har den mindstealder, der er fastsat i bestemmelsesstatens nationale lovgivning.

52. Selv om artikel 18 i direktiv 2014/40 regulerer et område, der nærmer sig det område, der er omhandlet i artikel 16 i FCTC, synes dens formål i øvrigt at være helt anderledes. Denne forskel kan i et vist omfang forklare omfanget af den harmonisering, som EU-lovgiver har foretaget med dette direktiv, og som ikke vedrører det område, der er omfattet af FCTC. Med hensyn til grænseoverskridende fjernsalg af tobaksvarer som omhandlet i artikel 18 i direktiv 2014/40 fastholdt Kommissionen under det forberedende arbejde, at det var næsten umuligt for en medlemsstat at regulere internetsalg, især med hensyn til mindstealder for køb af tobaksvarer, hvis sådanne transaktioner ikke er reguleret i andre medlemsstater[15]. Derimod er foranstaltningerne i artikel 16 i FCTC ifølge retslitteraturen i det væsentlige nationale og retfærdiggør ikke klart eksistensen af en international traktat[16]. Det kunne hævdes, at disse foranstaltninger så meget desto mere heller ikke retfærdiggør indgreb fra EU-lovgiverens side.

53. For det tredje, selv om direktiv 2014/40 ikke indeholder en bestemmelse, der inkorporerer indholdet af artikel 16, stk. 1, i FCTC, indeholder denne rammeaftale dog en bestemmelse svarende til den i artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40, nemlig artikel 16, stk. 6. Sidstnævnte bestemmelse er mere kortfattet og klar end bestemmelsen i direktiv 2014/40. Den bestemmer, at de sanktioner, der er fastsat for at sikre overholdelse af forpligtelsen til at forhindre salg af tobaksvarer til børn og unge, skal være »effektive«.

54. Medlemsstaterne tilsluttede sig FCTC i god tid før datoen for gennemførelsen af direktiv 2014/40. Før denne dato skulle sanktionerne for overtrædelse af en national bestemmelse om forbud mod salg af tobaksvarer til mindreårige fastsættes i overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, i denne rammekonvention. Dette er altid tilfældet efter gennemførelsen af direktiv 2014/40.

55. Da bestemmelserne i FCTC for det fjerde er bindende ikke blot for medlemsstaterne, men også for Unionen, udgør denne konvention således en blandet aftale: Disse bestemmelser udgør en integrerende del af EU-retten. Det er åbenbart, at der i den foreliggende sag er tale om bestemmelser om aspekter, der har indflydelse på det indre markeds funktion, og som derfor henhører under Unionens kompetence. Overholdelse af bestemmelserne i FCTC og indførelsen af foranstaltninger med henblik på at forhindre salg af tobaksvarer til mindreårige under 18 år, følger således af en international forpligtelse, der er integreret i Unionens retsorden. Gennemførelsen af FCTC kan således anses for en gennemførelse af EU-retten, uden nødvendigvis at indebære, at det er nødvendigt at vedtage bestemmelser til gennemførelse af direktiv 2014/40.

56. Denne betragtning ændres ikke af Kommissionens argument om, at artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation med den begrundelse, at der er en funktionel forbindelse mellem denne bestemmelse og de sanktioner, der er fastsat i den anfægtede nationale bestemmelse.

[15] – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og tobaksprodukter (COM(2012) 788 final).

[16] – G.L. Burci, *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. Denne forfatter redegør for to grunde, der kan forklare interessen i en international traktat, nemlig at indføre foranstaltninger i internationale forpligtelser, der gør det muligt for det første at beskytte staterne mod det pres, der kan udøves af tobaksindustrien, og for det andet at styrke sundhedsministrenes magt ved at tillade dem at påberåbe sig disse forpligtelser.

57. Kommissionens argument synes i det væsentlige at hvile på en hævdet parallelitet mellem formålene med direktiv 2014/40 og formålene med den anfægtede nationale bestemmelse, som er inspireret af Siragusa-dommen [17], som Kommissionen har henvist til. Ifølge denne dom skal der for at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, bl.a. foretages en efterprøvelse af, om de pågældende nationale bestemmelser har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, disse bestemmelsers karakter, og om de forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten. Henset til disse forhold skal det bemærkes, at den anfægtede nationale bestemmelse snarere har til formål at gennemføre FCTC's artikel 16, der som en bestemmelse i en aftale indgået af Unionen udgør en integrerende del af Unionens retsorden.

c) Spørgsmålet, om proportionalitetsprincippet finder anvendelse som et generelt princip i EU-retten

58. Selv om artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 ikke finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation, finder proportionalitetsprincippet anvendelse på denne situation i sin egenskab af almindeligt EU-retligt princip.

59. For det første skal proportionalitetsprincippet, som kræver, at medlemsstaterne vedtager foranstaltninger, der er egnede til at nå de forfulgte mål, og som ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem, overholdes ved national lovgivning, der falder inden for EU-rettens anvendelsesområde eller gennemfører sidstnævnte [18]. Internationale aftaler indgået af Unionen, hvis bestemmelser udgør en integrerende del af dens retsorden, er i princippet ikke »uigennemtrængelige« for primærretten, herunder for EU-rettens generelle principper [19]. Følgelig, i forlængelse af denne logik og for så vidt som FCTC er en integrerende del af EU-retten, skal gennemførelsen heraf derfor overholde proportionalitetsprincippet.

60. For det andet kan enhver begrænsning af udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er anerkendt i chartret, i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, kun finde sted under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, såfremt denne er nødvendig og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Hvad angår proportionaliteten gælder det samme i det væsentlige for de begrænsninger i udøvelsen af de i chartret anerkendte rettigheder, som er genstand for bestemmelser i traktaterne (chartrets artikel 52, stk. 2) [20]. Under alle omstændigheder kan det forhold, at en begrænsning af udøvelsen af sådanne rettigheder og friheder har sin oprindelse i en international forpligtelse, der udgør en integrerende del af EU-retten, ikke indebære, at denne begrænsning muligvis ikke respekterer proportionalitetsprincippet.

[17] – Dom af 6.3.2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, præmis 25).

[18] – Dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 40).

[19] – K. Lenaerts og E. De Smijter, »The European Union as an Actor under International Law«, *Yearbook of European Law*, 2000, bind 19, s. 105.

[20] – Proportionalitetsprincippet har forskellige kilder i EU-retten og har forskellige udtryk som et almindeligt EU-retligt princip. Dette princip sikrer bl.a. en uforstyrret udøvelse af de grundlæggende friheder i det indre marked og er omhandlet i chartrets artikel 49, stk. 3, og artikel 52, stk. 1. I det foreliggende tilfælde er det ikke nødvendigt at sondre mellem disse kilder eller udtryk.

2. Forsigtighedsprincippet

61. Kommissionen er af den opfattelse, at forsigtighedsprincippet ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom der ikke hersker nogen usikkerhed med hensyn til de sundhedsrisici, der er forbundet med salg af tobaksvarer til mindreårige.

62. Jeg er enig med Kommissionen.

63. Forsigtighedsprincippet begrunder nemlig vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, når det viser sig umuligt med sikkerhed at fastslå eksistensen eller omfanget af den hævdede risiko på grund af den utilstrækkelige, ikke overbevisende eller upræcise karakter af resultaterne af de udførte undersøgelser [21]. Dette princip påvirker dog ikke den situation, hvor der ikke er noget usikkerhedsmoment med hensyn til eksistensen eller omfanget af en risiko [22].

64. Som det fremgår af præamblen til FCTC, har parterne i denne konvention anerkendt, at videnskabelige oplysninger på en uigendrivelig måde har godtgjort, at indtag af tobak og udsættelse for tobaksrøg er en årsag til dødsfald, sygdom og invaliditet. Selv om incitamentet i 21. og 48. betragtning til direktiv 2014/40 ikke udmønter sig i en bestemmelse, der gengiver indholdet af FCTC's artikel 16, stk. 1, fremgår det af denne opfordring, at EU-lovgiver har anerkendt disse oplysningers relevans. Der er intet, der tyder på, at de undersøgelser, der førte til vedtagelsen af FCTC og direktiv 2014/40, har kendetegn, der begrunder en anvendelse af forsigtighedsprincippet.

65. Det er følgelig ufornødent at besvare dette aspekt af det præjudicielle spørgsmål, for så vidt som det vedrører fortolkningen af forsigtighedsprincippet, og for så vidt som dette princip ikke finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation. Følgelig skal den forelæggende ret forsynes med oplysninger, der gør det muligt for den at vurdere, om den anfægtede nationale bestemmelse er forenelig med proportionalitetsprincippet som et almindeligt EU-retligt princip.

B. Om realiteten

66. Appellanten i hovedsagen har indledningsvis gjort gældende, at den italienske lovgiver med den anfægtede nationale bestemmelse har ændret den balance, der skal findes mellem de forskellige grundlæggende rettigheder, der er sikret ved EU-retten.

67. Endvidere giver denne bestemmelse ifølge appellanten i hovedsagen ikke mulighed for effektivt at forfølge formålet om at mindske forekomsten af tobaksafhængighed hos unge, eftersom den ikke bevirker, at tobaksafhængigheden hos de unge mindskes, men skader lovovertræderens virksomhed.

68. Endelig er den sanktionsordning, der er fastsat i den anfægtede nationale bestemmelse, ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet på grund af de fastsatte sanktioners alt for strenge karakter. Formålet om at mindske tobaksrygning blandt unge kunne være nået ved mindre byrdefulde og mindre strenge forpligtelser gennem en sanktionsordning baseret på effektive stignings- og afgraderingsmekanismer, som ikke ville bringe overtræderens økonomiske »overlevelse« som erhvervsdrivende på tidspunktet for den første overtrædelse i fare. Endvidere er forhandlerne ikke altid i stand til med sikkerhed at kontrollere køberens alder.

[21] – Jf. bl.a. dom af 29.4.2010, Solgar Vitamin's France m.fl. (C-446/08, EU:C:2010:233, præmis 70).

[22] – Jf. i denne retning mit forslag til afgørelse Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punkt 69).

69. Henset til det af appellanten i hovedsagen anførte, som således ligger til grund for det præjudicielle spørgsmål, og henset til den omstændighed, at artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 ikke finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation, skal disse argumenter forstås således, at den anfægtede nationale bestemmelse skal anses for at udgøre en begrænsning af udøvelsen af retten til fri erhvervsudøvelse og eventuelt også af ejendomsretten, hvorved den italienske lovgiver søger at opnå det legitime formål, der forfølges med forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige, nemlig beskyttelsen af menneskers sundhed med henblik på bl.a. at mindske tobaksrygning blandt unge. I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at appellanten i hovedsagens anbringender om, at den anfægtede nationale bestemmelse ikke er i overensstemmelse med EU-retten, er ugrundede. Dens afgørelser kan imidlertid ikke appelleres, og den forelæggende ret var derfor forpligtet til at foretage en præjudiciel forelæggelse af et spørgsmål om fortolkning af EU-retten.

70. På denne baggrund skal det bemærkes, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner, er medlemsstaterne beføjet til at fastsætte de sanktioner, som de finder rimelige.

71. En sanktionsordning, der finder anvendelse på overtrædelser af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige som den i hovedsagen omhandlede, skal imidlertid, som det fremgår af betragtningerne i punkt 53 og 58 i dette forslag til afgørelse, overholde det effektivitetskrav, der er fastsat i FCTC's artikel 16, stk. 6, og proportionalitetsprincippet [23].

72. Selv om det i øvrigt tilkommer den forelæggende ret, der alene har kompetence til at fortolke og anvende national ret, i det foreliggende tilfælde at vurdere, om suspensionen af en bevilling til at drive en tobaksforretning ud over den pålagte bøde står i rimeligt forhold til gennemførelsen af det legitime formål, der forfølges med forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige, dvs. beskyttelsen af menneskers sundhed, med henblik på bl.a. at reducere forekomsten af tobaksafhængighed hos unge, forholder det sig ikke desto mindre således, at Domstolen kan forsyne den forelæggende ret med alle de EU-retlige fortolkningselementer, der gør det muligt for den at afgøre, om dette er tilfældet.

73. Hvad i denne forbindelse for det første angår de begrænsninger, der følger af den sanktionsordning, der finder anvendelse på tilsidesættelser af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige som den i hovedsagen omhandlede, finder retten til fri erhvervsudøvelse og ejendomsretten som omhandlet i henholdsvis chartrets artikel 16 og 17 anvendelse.

74. Retten til fri erhvervsudøvelse og ejendomsretten er ikke absolutte. Enhver begrænsning i udøvelsen heraf kan under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun foretages, hvis den er nødvendig og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen. Formålene om beskyttelse af sundheden og begrænsning af tobaksafhængighed hos unge udgør utvivlsomt formål af almen interesse.

[23] – Derimod finder artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 ikke anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation. Den omstændighed, at denne bestemmelse fastsætter, at enhver finansiel sanktion, der kan udligne den økonomiske fordel, der er opnået ved overtrædelsen, kan pålægges som følge af en forsætlig overtrædelse, påvirker således ikke direkte resultatet af undersøgelsen af, om den anfægtede nationale bestemmelse er i overensstemmelse med EU-retten.

75. I denne forbindelse undersøgte domstolen i Swedish Match-dommen [24] virkningerne af forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer til oral brug, som er særligt attraktive for unge, som omhandlet i artikel 8 i direktiv 2001/37/EF [25], der gik forud for direktiv 2014/40. Ifølge Domstolen kan den hindring, som en foranstaltning af denne art udgør for retten til fri erhvervsudøvelse, ikke anses for at være til uforholdsmæssig skade for denne ret eller for ejendomsretten i forhold til det mål, der forfølges. I en dom, der udgør en forlængelse af denne saga inden for retspraksis [26], fastslog Domstolen for så vidt angår et tilsvarende forbud i direktiv 2014/40, at formålet om beskyttelse af sundheden har større vægt end økonomiske interesser, idet betydningen af dette formål kan begrunde selv betydelige negative økonomiske konsekvenser. Så meget desto mere kan den midlertidige suspension af en bevilling til at drive en tobaksforretning ikke anses for et uforholdsmæssigt indgreb i retten til fri erhvervsudøvelse eller i ejendomsretten.

76. Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt suspensionen af en bevilling til at drive en tobaksforretning effektivt kan gøre det muligt at nå målet om at mindske forekomsten af tobaksafhængighed hos unge, bemærkes, som den italienske regering har gjort gældende, at en økonomisk sanktion, der pålægges isoleret, ikke udgør en effektiv foranstaltning: Vel vidende, at de kan købe tobak på et bestemt forretningssted, begiver mindreårige sig dertil, hvilket vil føre til en betydelig forøgelse af etableringshaverens fortjeneste, og medlemsstaten skal anvende uforholdsmæssige midler til daglig kontrol.

77. Hvad for det tredje angår det af appellanten i hovedsagen anførte, hvorved denne har kritiseret den anfægtede nationale bestemmelse med den begrundelse, at den ikke har en gradvis og progressiv karakter, er det ganske vist korrekt, at proportionalitetsprincippet kræver, at den pålagte sanktion svarer til overtrædelsens grovhed [27].

78. Kravet om, at strengheden af en sanktion skal svare til den pågældende overtrædelses grovhed, kan imidlertid ikke nødvendigvis føre til et forbud mod en sanktionsordning, som i tilfælde af en overtrædelse begået for første gang ikke har nogen gradvis og progressiv karakter. Hver overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige har således isoleret set i almindelighed lignende egenskaber, både med hensyn til antallet af solgte varer og de personer, til hvem disse varer stilles til rådighed. Under disse omstændigheder synes anvendelsen af en ensartet og standardiseret sanktion for så vidt angår suspension af en bevilling til at drive en tobaksforretning i tilfælde af overtrædelse af dette forbud, der er begået for første gang, ikke at være i strid med proportionalitetsprincippet.

79. Det fremgår endvidere af den anfægtede nationale bestemmelse, at i modsætning til bødens størrelse, som kan variere fra 500 til 3 000 EUR, suspenderes bevillingen, der giver den pågældende erhvervsdrivende tilladelse til at sælge tobaksvarer, i tilfælde af den første overtrædelse altid i en fast periode på 15 dage. Inden for rammerne af den anfægtede nationale bestemmelse sikres overensstemmelsen mellem sanktionens strenghed og den pågældende overtrædelse i det mindste i et vist omfang ved den bøde, der ledsager suspensionen af en tobaksforretnings bevilling.

[24] – Dom af 14.12.2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 74).

[25] – _ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 5.6.2001 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer (EFT 2001, L 194, s. 26).

[26] – Domstolens dom af 22.11.2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938 præmis 54).

[27] – Dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 45).

80. På baggrund af ovenstående betragtninger skal det fastslås, at proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at en erhvervsdrivende, der for første gang har overtrådt forbuddet mod at sælge tobaksvarer til mindreårige, ud over at blive pålagt en administrativ bøde, får suspenderet sin bevilling i en periode på 15 dage.

V. Forslag til afgørelse

81. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) som følger:

»Proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at en erhvervsdrivende, der for første gang har overtrådt forbuddet mod at sælge tobaksvarer til mindreårige, ud over at blive pålagt en administrativ bøde får suspenderet sin bevilling i en periode på 15 dage.«