Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

24. februar 2022 *

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – direktiv 2014/40/EU – artikel 23, stk. 3 – WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning – forbud mod salg af tobaksvarer til mindreårige – sanktionsordning – effektive, rimelige og afskrækkende sanktioner – forpligtelse for sælgere af tobaksvarer til at kontrollere køberens alder ved salget af disse varer – bøde – drift af en tobaksforretning – suspension af driftsbevillingen i en periode på 15 dage – proportionalitetsprincippet – forsigtighedsprincippet«

I sag C-452/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 5. august 2020, indgået til Domstolen den 23. september 2020, i sagen

PJ

mod

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), og dommerne I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– PJ ved avvocato A. Celotto,

* Processprog: italiensk.

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. Collabolletta,

– den ungarske regering ved M. Fehér, G. Koós og R. Kissné Berta, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved C. Hödlmayr og A. Spina, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. oktober 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af proportionalitetsprincippet og forsigtighedsprincippet, artikel 5 TEU, 8., 21. og 60. betragtning til samt artikel 1 og artikel 23, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 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, berigtiget i EUT 2015, L 150, s. 24).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem PJ og Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (told- og monopolmyndigheden – kontoret for monopoler for Toscana, Italien) (herefter »toldmyndigheden«) og Ministero dell'economia e delle finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien) vedrørende lovligheden af en afgørelse fra toldmyndigheden, hvorved denne pålagde PJ en bøde samt en accessorisk administrativ sanktion, hvorved den pågældendes tilladelse til at drive en tobaksforretning blev suspenderet i en periode på 15 dage.

Retsforskrifter

Folkeretten

3 Ved Rådets afgørelse 2004/513/EF af 2. juni 2004 (EUT 2004, L 213, s. 8) blev Verdenssundhedsorganisationens (WHO) rammekonvention om tobakskontrol, der blev undertegnet i Genève den 21. maj 2003 (herefter »FCTC«), godkendt på Den Europæiske Unions vegne. Det fremgår af præamblen til FCTC, at parterne i denne rammekonvention erkender, at »videnskabelige undersøgelser utvetydigt har fastslået, at tobaksforbrug og udsættelse for tobaksrøg er årsag til dødsfald, sygdom og invaliditet, og at der er et tidsinterval mellem udsættelse for rygning og anden brug af tobaksprodukter og indtræden af tobaksrelaterede sygdomme«.

4 FCTC's artikel 16, stk. 1 og 6, bestemmer:

»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 anmoder 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 f.eks. 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 over for sælgere og distributører for at sikre efterlevelse af de forpligtigelser, der er indeholdt i stk. 1-5 i denne artikel.«

EU-retten

5 7., 8., 21., 48. og 60. betragtning til direktiv 2014/40 har følgende ordlyd:

»(7) Der er også behov for et lovgivningsmæssigt tiltag på EU-plan for at gennemføre [FCTC] fra maj 2003 […], 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, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (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 [af 2. december 2002 om forebyggelse af rygning og om initiativer til forbedring af bekæmpelse af tobaksrygning (EFT 2003, L 22, s. 31)] 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.

[…]

(48) Derudover harmoniserer dette direktiv ikke bestemmelserne om røgfrie miljøer eller nationale salgsordninger eller nationale reklamer eller brand stretching, og det indfører heller ikke en aldersgrænse for elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere. Under alle omstændigheder bør præsentationen af og reklame for disse produkter ikke føre til fremme af tobaksforbrug eller give anledning til forveksling med tobaksvarer. Medlemsstaterne kan frit regulere sådanne spørgsmål på deres eget område og opfordres til at gøre dette.

[…]

(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 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

6 Dette direktivs 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

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].«

7 Nævnte direktivs artikel 23, stk. 3, har følgende ordlyd:

»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.«

Italiensk ret

8 Artikel 25, stk. 2, i regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (kongeligt dekret nr. 2316 om godkendelse af kodificeringen af lovene om beskyttelse af og bistand til mødre og børn) af 24. december 1934 (GURI nr. 47 af 25.2.1935, s. 811), 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 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF) af 12. januar 2016 (GURI nr. 13 af 18.1.2016, s. 102) (herefter »lovdekret nr. 6/2016«), 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 overtrædelser pålægges en administrativ finansiel sanktion på 1 000 EUR til 8 000 EUR, og bevillingen til udøvelse af aktiviteten tilbagetrækkes.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

9 PJ 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.

10 I februar 2016 konstaterede toldmyndigheden under en kontrol, at PJ havde solgt cigaretter til en mindreårig.

11 I overensstemmelse med artikel 24, stk. 3, i lovdekret nr. 6/2016 pålagde toldmyndigheden PJ en administrativ finansiel sanktion 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.

12 PJ betalte den bøde, som 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. Denne ret frifandt toldmyndigheden ved dom af 27. november 2018.

13 PJ har appelleret dommen afsagt af Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (den regionale forvaltningsdomstol for Toscana) til den forelæggende ret, Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien). PJ har gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning var uforenelig med direktiv 2014/40, bl.a. fordi 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. PJ er derfor af den opfattelse, at denne lovgivning giver forsigtighedsprincippet forrang med henblik på at sikre mindreåriges ret til sundhed, hvilket har medført en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

14 I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at der ved undersøgelsen af, om de i hovedsagen omhandlede sanktioner er forholdsmæssige, skal tages hensyn til den vægtning, som direktiv 2014/40 tillægger beskyttelsen af unges sundhed.

15 Den forelæggende ret er 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 erhvervsvirksomhed bestående i salg af tobaksvarer overlader det til medlemsstaterne at fastsætte sanktionsordninger med henblik på at nå målet om at forbyde brugen af tobak for mindreårige. Denne ret har tilføjet, at selv om denne bestemmelse fastsætter, at de pålagte finansielle sanktioner kan neutralisere 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 bøder.

16 I denne sammenhæng er samme ret af den opfattelse, at den italienske lovgiver ved at fastsætte suspension af driftstilladelser, der gør det muligt for de erhvervsdrivende at sælge tobaksvarer, i overensstemmelse med kravene i direktiv 2014/40 har prioriteret interessen i at beskytte folkesundheden i forhold til den erhvervsdrivendes ret til at sælge tobaksvarer. De økonomiske tab, som de erhvervsdrivende har lidt som følge af denne suspension, er derfor begrundede og rimelige.

17 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) 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 artikel 24, stk. 3, i [lovdekret nr. 6/2016] – 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, [samt i] 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 uforholdsmæssigt 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?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

18 På baggrund af den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer det Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den forelæggende ret i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det påhviler nemlig Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de spørgsmål, der forelægges Domstolen (dom af 12.12.2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensionstillæg til mødre), C-450/18, EU:C:2019:1075, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

19 Selv om den forelæggende ret i den foreliggende sag formelt har begrænset sit spørgsmål alene til fortolkningen af dels artikel 5 TEU, dels bestemmelserne i direktiv 2014/40, er dette ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sit spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom af 12.12.2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensionstillæg til mødre), C-450/18, EU:C:2019:1075, præmis 26).

20 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, konstaterede toldmyndigheden efter en kontrol i den foreliggende sag, at PJ havde solgt cigaretter til en mindreårig i strid med forbuddet mod at sælge tobaksvarer til mindreårige. Toldmyndigheden pålagde følgelig PJ en administrativ finansiel sanktion på grundlag af national ret og en accessorisk administrativ sanktion, der bestod i at suspendere hans bevilling til at drive tobaksforretningen i en periode på 15 dage.

21 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 5 TEU finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, skal det i denne sammenhæng bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret med henvisning til denne artikel nærmere bestemt er i tvivl om fortolkningen af proportionalitetsprincippet som fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU.

22 I denne forbindelse bemærkes, at denne bestemmelse vedrører EU-institutionernes handlinger. 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. Hvad angår bestemmelsens andet afsnit vedrører den Unionens institutioner og pålægger dem at overholde proportionalitetsprincippet, når de udøver en beføjelse (kendelse af 13.2.2020, MAK TURS, C-376/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:99, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

23 I det foreliggende tilfælde er den nationale bestemmelse indeholdt i lovdekret nr. 6/2016, der er vedtaget af den italienske lovgiver og vedrører pålæggelse af administrative sanktioner i tilfælde af overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige i Italien. Under disse omstændigheder finder artikel 5, stk. 4, TEU ikke anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.

24 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2014/40 og dets artikel 23, stk. 3, finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, bemærkes indledningsvis, at det fremgår af 21. betragtning til dette direktiv, at medlemsstaterne dels i overensstemmelse med dets 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, dels i overensstemmelse med Rådets henstilling 2003/54/EF, bør opfordres til at forhindre salg af disse produkter til børn og unge ved at træffe passende foranstaltninger med henblik på at fastsætte aldersgrænser og sikre disses overholdelse.

25 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse, er denne tilskyndelse imidlertid ikke kommet til udtryk i direktiv 2014/40 ved en bestemmelse, der pålægger en forpligtelse til at vedtage foranstaltninger, der forbyder salg af tobaksvarer til mindreårige.

26 Det fremgår således af 48. betragtning til dette direktiv, at det ikke harmoniserer de nærmere regler for salg af tobak på de nationale markeder. Det fremgår ligeledes af denne betragtning, at medlemsstaterne frit kan regulere sådanne spørgsmål på deres eget område og opfordres til at gøre dette.

27 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, må det under disse omstændigheder fastslås, at direktiv 2014/40 ikke har medført en harmonisering af disse aspekter af salget af tobaksvarer, der vedrører salg af disse varer til mindreårige.

28 Følgelig finder hverken artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 eller direktivet anvendelse i det foreliggende tilfælde.

29 For det tredje bemærkes, at FCTC blev godkendt på Unionens vegne ved Rådets afgørelse 2004/513.

30 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at en international aftale indgået af Unionen fra tidspunktet for dennes ikrafttræden udgør en integrerende del af EU-retten (dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse), C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis). Som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at FCTC udgør en integrerende del af EU-retten.

31 Det fremgår af denne rammekonventions artikel 16, stk. 1, med overskriften »Salg til og af mindreårige «, at alle parter i den nævnte rammekonvention skal vedtage og anvende effektive lovgivningsmæssige, udøvende og administrative eller andre foranstaltninger på regeringsniveau for at forbyde salg af tobaksvarer til personer, som enten er under en aldersgrænse fastlagt i lokal eller national lovgivning eller under 18 år. I henhold til denne artikels stk. 6 skal alle parter i samme rammekonvention vedtage og gennemføre effektive lovgivningsmæssige, udøvende, administrative eller andre foranstaltninger, herunder straf over for sælgere og distributører for at sikre efterlevelse af de forpligtelser, der er fastsat i artikel 16, stk. 1-5.

32 Under disse omstændigheder må det fastslås, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede principielt skal vurderes i lyset af de krav, der er indført ved FCTC's artikel 16.

33 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, skal gennemførelsen af FCTC, for så vidt som den udgør en integrerende del af EU-retten, overholde proportionalitetsprincippet som et generelt EU-retligt princip.

34 Hvad for det fjerde og sidste angår spørgsmålet om, hvorvidt forsigtighedsprincippet finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, bemærkes, at dette princip indebærer, at når der er usikkerhed om, hvorvidt der foreligger risici, eller om omfanget af disse, kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger, uden at det skal afventes, at disse risici og alvoren af dem fuldt ud påvises (jf. i denne retning dom af 6.5.2021, Bayer CropScience og Bayer mod Kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, præmis 80). I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke dels, at ingen af parterne i sagen benægter de risici, der er forbundet med forbrug af røgtobak, dels at det fremgår af præamblen til FCTC, at videnskabelige undersøgelser utvetydigt har fastslået, at tobaksforbrug og udsættelse for tobaksrøg er årsag til dødsfald, sygdom og invaliditet, og at der er et tidsinterval mellem udsættelse for rygning og anden brug af tobaksprodukter og indtræden af tobaksrelaterede sygdomme. Som generaladvokaten har anført i punkt 65 i forslaget til afgørelse, finder dette princip følgelig ikke anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation.

35 Under disse omstændigheder skal det forelagte spørgsmål forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af en første overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige ud over at pålægge en administrativ bøde fastsætter en suspension af den bevilling, der tillader den erhvervsdrivende, som har overtrådt dette forbud, at sælge sådanne produkter i en periode på 15 dage.

Domstolens svar

36 Det følger af fast retspraksis, at så længe der ikke er gennemført nogen harmonisering af EU-lovgivningen på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en ved denne lovgivning indført ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet (dom af 6.10.2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

37 Navnlig må de administrative eller repressive foranstaltninger, der er tilladt i en national lovgivning, ikke overskride grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning (jf. i denne retning dom af 19.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 12.7.2018, Pinzaru og Cirstinoiu, C-707/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:574, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

38 Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning således vælges, og byrderne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. i denne retning dom af 19.10.2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, præmis 39, og af 6.5.2021, Bayer CropScience og Bayer mod Kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, præmis 166).

39 Domstolen har i denne sammenhæng præciseret, at sanktionerne skal tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning, samtidig med at det generelle proportionalitetsprincip overholdes (kendelse af 12.7.2018, Pinzaru og Cirstinoiu, C-707/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:574, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

40 Selv om det tilkommer den forelæggende ret, der alene har kompetence til at fortolke og anvende national ret, i det foreliggende tilfælde i forhold til den begåede overtrædelse at vurdere, om suspensionen af bevillingen til at drive tobaksforretningen ud over den pålagte bøde står i rimeligt forhold til gennemførelsen af det legitime formål, der forfølges med forbuddet mod at sælge tobaksvarer til mindreårige, dvs. beskyttelsen af menneskers sundhed og navnlig nedbringe rygeprævalensen hos unge mennesker, 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 (jf. i denne retning dom af 11.2.2021, K.M. (Sanktioner pålagt kaptajn), C-77/20, EU:C:2021:112, præmis 39).

41 I det foreliggende tilfælde fremgår det af artikel 24, stk. 3, i lovdekret nr. 6/2016, at den italienske lovgiver har fastsat en kumulation af sanktioner i tilfælde af en første overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige, der består i dels at pålægge en finansiel sanktion, dels at suspendere lovovertræderens bevilling til at drive tobaksforretningen i 15 dage.

42 For så vidt angår denne kumulation af sanktioner har den italienske regering anført, at i perioden for den tidligere sanktionsordning, som kun fastsatte rent finansielle sanktioner, medførte økonomiske overvejelser, at forhandlerne af tobaksvarer påtog sig risikoen for at blive sanktioneret for overtrædelse af forbuddet mod at sælge disse varer til mindreårige. Den omstændighed, at der alene blev pålagt en bøde, gjorde det således ikke muligt at nedsætte tobaksforbruget for unge mennesker.

43 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at FCTC's artikel 16, stk. 6, ikke udelukker muligheden for ud over en administrativ bøde at pålægge andre administrative sanktioner end finansielle sanktioner, såsom suspension af bevillingen for en erhvervsdrivende, der har overtrådt forbuddet mod at sælge tobaksvarer til mindreårige.

44 For det andet bemærkes, at for at en sådan sanktion kan sikre en reelt afskrækkende virkning, samtidig med at det generelle proportionalitetsprincip overholdes, skal lovovertræderne faktisk fratages de økonomiske fordele, der følger af overtrædelser i forbindelse med salg af tobaksvarer til mindreårige, og sanktionerne skal gøre det muligt at skabe virkninger, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed, således at enhver effektivt afskrækkes fra at begå lignende overtrædelser.

45 Under disse omstændigheder fremgår det, at en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede, der ud over pålæggelsen af en administrativ bøde fastsætter suspension af den pågældende erhvervsdrivendes bevilling til at drive tobaksforretning som en accessorisk administrativ sanktion, i høj grad kan svække eller endog fjerne de økonomiske overvejelser, der kan få forhandlere af tobaksvarer til at sælge tobaksvarer til mindreårige på trods af forbuddet mod et sådant salg.

46 De sanktioner, som den italienske lovgiver har fastsat, forekommer således dels at kunne neutralisere den økonomiske fordel, der er opnået som følge af overtrædelsen, dels at tilskynde de erhvervsdrivende til at overholde de foranstaltninger, der forbyder salg af tobaksvarer til mindreårige.

47 En sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede forekommer således egnet til at nå målet om at beskytte menneskers sundhed og navnlig at nedbringe rygeprævalensen blandt unge, således som dette er fastsat i FCTC.

48 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt strengheden af de sanktioner, der er fastsat i den nationale lovgivning, overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt for at nå de formål, der lovligt forfølges med den pågældende lovgivning, skal der for det første foretages en undersøgelse af de eventuelle følger af suspensionen af den pågældende erhvervsdrivendes bevilling til at drive tobaksforretning for så vidt angår dennes legitime ret til at udøve erhvervsvirksomhed.

49 I denne henseende bemærkes, at som det fremgår af artikel 35 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 9 TEUF, artikel 114, stk. 3, TEUF og artikel 168, stk. 1, TEUF, skal der sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 157).

50 Det følger af fast retspraksis, at formålet om beskyttelse af sundheden har større vægt end økonomiske interesser, idet betydningen af dette formål kan begrunde selv betydelige negative økonomiske konsekvenser (dom af 22.11.2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, præmis 54).

51 Det må derfor fastslås, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 75 i forslaget til afgørelse, at den midlertidige suspension af en bevilling til at drive en tobaksforretning i tilfælde af en første overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige principielt ikke kan anses for at være et uforholdsmæssigt indgreb i de erhvervsdrivendes legitime ret til at udøve deres erhverv.

52 Hvad for det andet angår de nærmere regler for fastsættelsen af sanktionerne i det foreliggende tilfælde bemærkes indledningsvis, at selv om artikel 24, stk. 3, i lovdekret nr. 6/2016 fastsætter suspension af en bevilling til at drive en tobaksforretning i en periode på 15 dage, forholder det sig ikke desto mindre således, at den ligeledes fastsætter, at denne suspension ledsages af bøder i tilfælde af en første overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige, som varierer i forhold til grovheden af den pågældende overtrædelse, hvilket viser en vis graduering og progressivitet i fastsættelsen af de sanktioner, der kan pålægges.

53 Det fremgår således, at der i denne bestemmelse er regler for fastsættelse af bøder, som gør det muligt at beslutte størrelsen heraf under hensyntagen til alle omstændighederne i den pågældende sag, navnlig grovheden af den pågældende erhvervsdrivendes ulovlige adfærd.

54 Under disse omstændigheder, og således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 79 i forslaget til afgørelse, synes overensstemmelsen mellem sanktionernes strenghed og grovheden af den pågældende overtrædelse at være sikret ved de bøder, der ledsager suspensionen af lovovertræderens bevilling til at drive tobaksforretning, som varierer alt efter den pågældende overtrædelses grovhed. I det foreliggende tilfælde udgjorde den bøde, som sagsøgeren i hovedsagen blev pålagt, 1 000 EUR, dvs. et beløb svarende til de nedre beløbsgrænser, der var fastsat i tilfælde af en første overtrædelse.

55 Dernæst skal det bemærkes, at suspensionen af bevillingen kun er fastsat til en periode på 15 dage.

56 Det fremgår således, at denne accessoriske sanktion set i sin sammenhæng udgør en foranstaltning, der i tilfælde af en første overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige bl.a. har til formål at sanktionere den overtrædelse, der er begået af forhandlerne af disse varer, og at afskrække dem fra at overtræde dette forbud på ny ved at fjerne de økonomiske overvejelser, der kan få disse forhandlere til at sælge tobaksvarer til mindreårige på trods af forbuddet mod et sådant salg, uden at dette medfører tilbagekaldelse af bevillingen, idet dette, som det fremgår af artikel 24, stk. 3, i henhold til lovdekret nr. 6/2016, kun sker ved gentagne overtrædelser.

57 Under disse omstændigheder, og henset til overtrædelsens grovhed og med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, synes en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede, der med henblik på at fratage lovovertræderne de økonomiske fordele, der er forbundet med overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige, og afskrække dem fra at overtræde dette forbud, ud over at pålægge en administrativ bøde, fastsætter en suspension af en bevilling til at drive en tobaksforretning i en periode på 15 dage ved en første overtrædelse, ikke at overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for at sikre målet om at beskytte menneskers sundhed og navnlig at nedbringe rygeprævalensen blandt unge.

58 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af en første overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige ud over at pålægge en administrativ bøde fastsætter en suspension af den bevilling, der tillader den erhvervsdrivende, som har overtrådt dette forbud, at sælge sådanne produkter i en periode på 15 dage, for så vidt som en sådan lovgivning ikke overskrider de grænser, der er passende og nødvendige for at nå målet om at beskytte menneskers sundhed og navnlig at nedbringe rygeprævalensen blandt unge.

Sagsomkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af en første overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige ud over at pålægge en administrativ bøde fastsætter en suspension af den bevilling, der tillader den erhvervsdrivende, som har overtrådt dette forbud, at sælge sådanne varer i en periode på 15 dage, for så vidt som en sådan lovgivning ikke overskrider de grænser, der er passende og nødvendige for at nå målet om at beskytte menneskers sundhed og navnlig at nedbringe rygeprævalensen blandt unge.

Underskrifter