ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

24 februari 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Richtlijn 2014/40/EU – Artikel 23, lid 3 – Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik – Verbod om tabaksproducten te verkopen aan minderjarigen – Sanctieregeling – Doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties – Verplichting voor verkopers van tabaksproducten om bij de verkoop daarvan de leeftijd van de koper te controleren – Geldboete – Exploitatie van een café met verkooppunt van tabaksproducten – Schorsing van de exploitatievergunning gedurende 15 dagen – Evenredigheidsbeginsel – Voorzorgsbeginsel”

In zaak C-452/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 5 augustus 2020, ingekomen bij het Hof op 23 september 2020, in de procedure

**PJ**

tegen

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

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

– PJ, vertegenwoordigd door A. Celotto, avvocato,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Fehér, G. Koós en R. Kissné Berta als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hödlmayr en A. Spina als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 oktober 2021,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van het evenredigheidsbeginsel, het voorzorgsbeginsel, artikel 5 VEU alsook de overwegingen 8, 21 en 60, artikel 1 en artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PB 2014, L 127, blz. 1, met rectificatie in PB 2015, L 150, blz. 24).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds PJ en anderzijds de Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (douane- en monopolieagentschap – monopoliebureau Toscane, Italië; hierna: „douaneagentschap") en het Ministero dell'economia e delle finanze (ministerie van Economie en Financiën, Italië) betreffende de rechtmatigheid van een besluit waarbij het douaneagentschap PJ een geldboete heeft opgelegd met een bijkomende administratieve sanctie die bestond in de schorsing van de exploitatievergunning voor zijn café met verkooppunt van tabaksproducten gedurende 15 dagen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Internationaal recht*

3 Bij besluit 2004/513/EG van de Raad van 2 juni 2004 (PB 2004, L 213, blz. 8) is de op 21 mei 2003 te Genève ondertekende Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor de bestrijding van tabaksgebruik (WHO Framework Convention for Tobacco Control; hierna: „FCTC"), goedgekeurd namens de Europese Unie. Volgens de preambule van de FCTC erkennen de partijen bij deze kaderovereenkomst dat „wetenschappelijk bewijs onomstotelijk heeft aangetoond dat tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook dood, ziekte en arbeidsongeschiktheid veroorzaken, en dat er geruime tijd ligt tussen de blootstelling aan roken en andere gebruikswijzen van tabaksproducten en het begin van tabaksgerelateerde ziekten".

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

„1. Elke partij neemt op het aangewezen bestuurlijke niveau doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen aan, en voert deze uit, om de verkoop te verbieden van tabaksproducten aan personen jonger dan de in de binnenlandse of nationale wetgeving vastgestelde leeftijd of personen jonger dan 18 jaar. Deze maatregelen kunnen bestaan in:

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

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

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

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

[...]

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

### *Unierecht*

5 In de overwegingen 7, 8, 21, 48 en 60 van richtlijn 2014/40 staat te lezen:

„(7) Wetgevend optreden op het niveau van de Unie is ook nodig voor de uitvoering van [de FCTC] van mei 2003, waarvan de bepalingen bindend zijn voor de Unie en haar lidstaten. Van bijzonder belang zijn de FCTC-bepalingen inzake de reglementering van de inhoud van tabaksproducten, de reglementering van vermeldingen op tabaksproducten, de verpakking en etikettering van tabaksproducten, reclame en illegale handel in tabaksproducten. De partijen bij de FCTC, met inbegrip van de Unie en de lidstaten, hebben tijdens verschillende conferenties bij consensus een aantal richtsnoeren ter uitvoering van de bepalingen van de FCTC aanvaard.

(8) Overeenkomstig artikel 114, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet voor wetgevingshandelingen worden uitgegaan van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en moet met name rekening worden gehouden met nieuwe op wetenschappelijke feiten gebaseerde gegevens. Tabaksproducten

zijn geen gewone producten, en gezien de buitengewoon schadelijke effecten van tabak voor de menselijke gezondheid moet groot belang worden gehecht aan de bescherming van de volksgezondheid, met name om het roken bij jongeren te verminderen.

[...]

(21) In overeenstemming met de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten beter te doen functioneren, met als uitgangspunt een hoog niveau van gezondheidsbescherming, met name voor jongeren, en in overeenstemming met de aanbeveling 2003/54/EG van de Raad [van 2 december 2002 inzake de preventie van roken en initiatieven ter verbetering van de bestrijding van het tabaksgebruik (PB 2003, L 22, blz. 31)], moeten lidstaten ertoe worden aangezet de verkoop van deze producten aan kinderen en adolescenten te voorkomen door passende maatregelen ter vaststelling en handhaving van leeftijdsgrenzen te treffen.

[...]

(48) Evenmin [harmoniseert] deze richtlijn de regels inzake rookvrije omgevingen, of nationale verkoopsregelingen, binnenlandse reclame, dan wel merkextensie (brand stretching), of voert zij een leeftijdsgrens in voor elektronische sigaretten of navulverpakkingen. In ieder geval mag de presentatie en de reclame van die producten niet leiden tot het bevorderen van de tabaksconsumptie of mag zij geen aanleiding geven tot verwarring met tabaksproducten. Het staat de lidstaten vrij deze aangelegenheden binnen hun rechtsbevoegdheid zelf te regelen, en zij worden daartoe aangemoedigd.

[...]

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

6 Artikel 1 van richtlijn 2014/40 bepaalt:

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

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

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

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

d) de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten;

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

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

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

7 Artikel 23, lid 3, van die richtlijn luidt:

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

### *Italiaans recht*

8 Artikel 25, tweede alinea, van regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (koninklijk besluit nr. 2316 houdende goedkeuring van de gecodificeerde tekst van de wetgeving inzake de bescherming van en de bijstand aan moeders en kinderen) van 24 december 1934 (GURI nr. 47 van 25 februari 1935, blz. 811), zoals vervangen door artikel 24, lid 3, van decreto legislativo n. 6 – Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (wetgevend besluit nr. 6 tot omzetting van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG) van 12 januari 2016 (GURI nr. 13 van 18 januari 2016, blz. 102) (hierna: „wetgevend besluit nr. 6/2016"), bepaalt:

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

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

## Hoofdgeding en prejudiciële vraag

9 PJ is houder van een exploitatievergunning voor een café met verkooppunt van tabaksproducten, op grond waarvan hij tabaksproducten mag verkopen die in Italië onder een staatsmonopolie vallen.

10 In februari 2016 heeft het douaneagentschap bij een controle vastgesteld dat PJ sigaretten had verkocht aan een minderjarige.

11 Op grond van artikel 24, lid 3, van wetgevend besluit nr. 6/2016 heeft het douaneagentschap PJ een geldboete van 1 000 EUR opgelegd, alsmede een bijkomende administratieve sanctie die bestond in de schorsing van de exploitatievergunning voor zijn café met verkooppunt van tabaksproducten gedurende 15 dagen.

12 PJ heeft de hem opgelegde geldboete betaald. Wel is hij bij de Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (bestuursrechter in eerste aanleg Toscane, Italië) opgekomen tegen de bijkomende administratieve sanctie waarbij zijn exploitatievergunning voor het café met verkooppunt van tabaksproducten is geschorst. Die rechter heeft het beroep van PJ verworpen bij vonnis van 27 november 2018.

13 PJ heeft tegen het vonnis van de Tribunale amministrativo regionale per la Toscana hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter. Hij heeft daarbij aangevoerd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling onverenigbaar was met richtlijn 2014/40, met name omdat de schorsing van zijn exploitatievergunning buitensporig en onevenredig was aangezien deze sanctie hem werd opgelegd naar aanleiding van één overtreding die hij voor het eerst had begaan. Volgens PJ heeft in die regeling het voorzorgsbeginsel dus voorrang gekregen om het recht van minderjarigen op gezondheid te waarborgen, hetgeen heeft geleid tot schending van het evenredigheidsbeginsel.

14 In zoverre is de verwijzende rechter van oordeel dat bij het onderzoek van de evenredigheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sancties rekening moet worden gehouden met het overwegende belang dat in richtlijn 2014/40 wordt toegekend aan de bescherming van de gezondheid van jongeren.

15 Volgens de verwijzende rechter wordt het, in het kader van de afweging tussen het belang van de bescherming van de gezondheid van jongeren, enerzijds, en het recht van marktdeelnemers om handelsactiviteiten te verrichten die bestaan in de verkoop van tabaksproducten, anderzijds, op grond van artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 aan de lidstaten overgelaten om sanctieregelingen vast te stellen waarmee wordt beoogd tabaksgebruik door minderjarigen te verbieden. Die rechter voegt daaraan toe dat in die bepaling weliswaar staat te lezen dat de opgelegde financiële sancties zo kunnen worden vastgesteld dat zij het met de overtreding beoogde economische voordeel neutraliseren, maar dat de Uniewetgever niet heeft uitgesloten dat er behalve administratieve geldboeten ook andere administratieve sancties worden opgelegd.

16 In dit verband oordeelt de verwijzende rechter dat de Italiaanse wetgever – overeenkomstig de vereisten van richtlijn 2014/40 – aan het belang van de bescherming van de volksgezondheid voorrang heeft gegeven boven het recht van de ondernemer om tabaksproducten te verkopen, doordat hij heeft voorzien in de schorsing van de exploitatievergunningen op grond waarvan marktdeelnemers tabaksproducten mogen verkopen. Derhalve zijn de financiële verliezen die ondernemers ten gevolge van die schorsing lijden, gerechtvaardigd en redelijk.

17 In deze omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Maakt artikel 25, tweede alinea, van [koninklijk besluit nr. 2316 van 24 december 1934], zoals vervangen door artikel 24, lid 3, van [wetgevend besluit nr. 6/2016] – voor zover daarin is bepaald dat ‚[eenieder] die nicotinehoudende tabaksproducten, elektronische sigaretten of navulverpakkingen, of nieuwsoortige tabaksproducten verkoopt of verstrekt aan minderjarigen die jonger zijn dan 18 jaar, wordt gestraft met een administratieve geldboete van 500 tot 3 000 EUR en met een schorsing van zijn exploitatievergunning gedurende 15 dagen' – inbreuk op de Unierechtelijke beginselen van evenredigheid en voorzorg die voortvloeien uit artikel 5 VEU, artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 alsook de overwegingen 21 en 60 van deze richtlijn, doordat voorrang wordt gegeven aan het voorzorgsbeginsel zonder het te temperen met het evenredigheidsbeginsel, en doordat aldus de belangen van de marktdeelnemers op onevenredige wijze worden opgeofferd aan de bescherming van de gezondheid, waardoor geen goed evenwicht tussen de verschillende grondrechten wordt gegarandeerd, temeer daar een sanctie wordt opgelegd waarmee het doel om het roken onder jongeren tegen te gaan niet doeltreffend wordt nagestreefd, hetgeen in strijd is met overweging 8 van [die richtlijn]?"

## Beantwoording van de prejudiciële vraag

### *Opmerkingen vooraf*

18 In het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof staat het aan het Hof om de nationale rechter een voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding nuttig antwoord te geven. Daartoe kan het nodig zijn dat het Hof de voorgelegde vragen herformuleert. Het Hof heeft immers tot taak alle bepalingen van het Unierecht uit te leggen die noodzakelijk zijn voor de beslechting van bij de nationale rechter aanhangige gedingen, ook wanneer die bepalingen niet uitdrukkelijk worden genoemd in de door die rechter gestelde vragen [arrest van 12 december 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensioentoeslag voor moeders), C-450/18, EU:C:2019:1075, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

19 In de onderhavige zaak staat de omstandigheid dat de verwijzende rechter zijn vraag formeel gesproken heeft beperkt tot de uitlegging van artikel 5 VEU en richtlijn 2014/40, er niet aan in de weg dat het Hof hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak, ongeacht of die rechter er in zijn formulering gewag van heeft gemaakt. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens – en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing – de elementen van dat recht te putten die gelet op het voorwerp van het geding uitlegging behoeven [zie in die zin arrest van 12 december 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensioentoeslag voor moeders), C-450/18, EU:C:2019:1075, punt 26].

20 Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft het douaneagentschap in casu bij een controle vastgesteld dat PJ aan een minderjarige sigaretten had verkocht in overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen. Het douaneagentschap heeft hem daarom op grond van het nationale recht een geldelijke administratieve sanctie opgelegd met een bijkomende administratieve sanctie die bestond in de schorsing van zijn exploitatievergunning voor het café met verkooppunt van tabaksproducten gedurende 15 dagen.

21 Wat in dit verband in de eerste plaats de toepasselijkheid van artikel 5 VEU op het onderhavige geval betreft, volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter zich – door aan dat artikel te refereren – meer in het bijzonder afvraagt hoe het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel moet worden uitgelegd.

22 In zoverre zij eraan herinnerd dat deze bepaling betrekking heeft op het optreden van de instellingen van de Unie. Volgens de eerste alinea van die bepaling mogen krachtens het evenredigheidsbeginsel de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De tweede alinea van diezelfde bepaling ziet op de instellingen van de Unie en legt hun de verplichting op om het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen wanneer zij een bevoegdheid uitoefenen (beschikking van 13 februari 2020, MAK TURS, C-376/19, EU:C:2020:99, niet gepubliceerd, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 In casu is de nationale bepaling vervat in het door de Italiaanse wetgever vastgestelde wetgevend besluit nr. 6/2016 en betreft zij het opleggen van administratieve sancties bij de overtreding van het verbod om in Italië tabaksproducten te verkopen aan minderjarigen. Artikel 5, lid 4, VEU, is dan ook niet van toepassing op een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

24 Wat in de tweede plaats de toepasselijkheid van richtlijn 2014/40 en artikel 23, lid 3, ervan op de onderhavige zaak betreft, zij opgemerkt dat in overweging 21 van deze richtlijn staat te lezen dat de lidstaten er in overeenstemming met het doel van die richtlijn – te weten het beter doen functioneren van de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten, met als uitgangspunt een hoog niveau van gezondheidsbescherming, met name voor jongeren – en in overeenstemming met aanbeveling 2003/54 toe moeten worden aangezet de verkoop van die producten aan kinderen en adolescenten te voorkomen door passende maatregelen voor de vaststelling en handhaving van leeftijdsgrenzen te treffen.

25 Zoals de advocaat-generaal in wezen in punt 51 van zijn conclusie heeft aangegeven, is deze aansporing in richtlijn 2014/40 evenwel niet tot uitdrukking gekomen in een bepaling waarbij aan de lidstaten de verplichting wordt opgelegd om maatregelen vast te stellen waarmee de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen wordt verboden.

26 Uit overweging 48 van die richtlijn volgt namelijk dat zij de regels inzake de verkoop van tabak op de nationale markten niet harmoniseert. Tevens heet het in die overweging dat het de lidstaten vrijstaat om deze aangelegenheden binnen hun rechtsbevoegdheid zelf te regelen, en dat zij daartoe worden aangemoedigd.

27 Zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, moet dan ook worden vastgesteld dat richtlijn 2014/40 de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen niet heeft geharmoniseerd.

28 Derhalve is in casu noch artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 noch deze richtlijn in het algemeen van toepassing.

29 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat de FCTC namens de Unie is goedgekeurd bij besluit 2004/513.

30 In zoverre heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat een door de Unie gesloten internationale overeenkomst vanaf haar inwerkingtreding integrerend deel uitmaakt van het Unierecht [arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs), C-66/18, EU:C:2020:792, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, maakt de FCTC bijgevolg integrerend deel uit van het Unierecht.

31 Krachtens lid 1 van artikel 16 FCTC („Verkoop aan en door minderjarigen") moet elke partij bij deze kaderovereenkomst op het aangewezen bestuurlijke niveau doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen aannemen en uitvoeren om te verbieden dat tabaksproducten worden verkocht aan personen die jonger zijn dan 18 jaar of die jonger zijn dan de in de binnenlandse of nationale wetgeving vastgestelde leeftijd. In lid 6 van datzelfde artikel is bepaald dat elke partij bij de FCTC doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen moet aannemen en uitvoeren – daaronder begrepen sancties tegen verkopers en distributeurs – om te waarborgen dat de in het eerste tot en met het vijfde lid van artikel 16 van die kaderovereenkomst vervatte verplichtingen worden nagekomen.

32 Een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, moet dan ook in beginsel worden getoetst aan de vereisten van artikel 16 FCTC.

33 Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, moet bij de uitvoering van de FCTC het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het Unierecht in acht worden genomen, aangezien deze kaderovereenkomst integrerend deel uitmaakt van het Unierecht.

34 Wat in de vierde en laatste plaats de toepasselijkheid van het voorzorgsbeginsel op de onderhavige zaak betreft, zij eraan herinnerd dat dit beginsel impliceert dat er bij onzekerheid over het bestaan of de omvang van risico's beschermende maatregelen kunnen worden genomen zonder dat hoeft te worden gewacht totdat de realiteit en de ernst van die risico's volledig zijn aangetoond (zie in die zin arrest van 6 mei 2021, Bayer CropScience en Bayer/Commissie, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punt 80). In dit verband kan worden volstaan met de opmerking dat geen van de partijen in de procedure de risico's van de consumptie van rookwaren ontkent, alsmede dat blijkens de preambule van de FCTC wetenschappelijk bewijs onomstotelijk heeft aangetoond dat tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook dood, ziekte en arbeidsongeschiktheid veroorzaken, en dat er geruime tijd ligt tussen de blootstelling aan roken en andere gebruikswijzen van tabaksproducten en het begin van tabaksgerelateerde ziekten. Zoals de advocaat-generaal in punt 65 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het voorzorgsbeginsel dan ook niet van toepassing is op de situatie die aan de orde is in het hoofdgeding.

35 De prejudiciële vraag moet bijgevolg aldus worden opgevat dat de verwijzende rechter daarmee in wezen wenst te vernemen of het evenredigheidsbeginsel zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan bij een eerste overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen niet alleen een administratieve geldboete wordt opgelegd, maar tevens gedurende 15 dagen de exploitatievergunning van de marktdeelnemer die dat verkoopverbod heeft overtreden wordt geschorst.

### *Antwoord van het Hof*

36 Volgens vaste rechtspraak zijn de lidstaten, wanneer de Uniewetgeving op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van het bij die wetgeving ingestelde stelsel niet is geharmoniseerd, bevoegd om de sancties te kiezen die zij passend achten.

Bij de uitoefening van hun bevoegdheden moeten zij evenwel het Unierecht en de algemene beginselen daarvan eerbiedigen en dus het evenredigheidsbeginsel in acht nemen (zie in die zin arrest van 6 oktober 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Met name mogen de administratieve of repressieve maatregelen die krachtens een nationale wettelijke regeling zijn toegestaan, niet verder gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met die wettelijke regeling worden nagestreefd (zie in die zin arrest van 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking van 12 juli 2018, Pinzaru en Cirstinoiu, C-707/17, EU:C:2018:574, niet gepubliceerd, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, moet namelijk worden gekozen voor de maatregel die het minst bezwarend is en mogen de toegebrachte nadelen niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen (zie in die zin arresten van 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punt 39, en 6 mei 2021, Bayer CropScience en Bayer/Commissie, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punt 166).

39 In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat de gestrengheid van de sancties moet passen bij de ernst van de bestrafte overtredingen, met name doordat zij een daadwerkelijk afschrikkende werking waarborgt en tegelijkertijd strookt met het algemene evenredigheidsbeginsel (beschikking van 12 juli 2018, Pinzaru en Cirstinoiu, C-707/17, EU:C:2018:574, niet gepubliceerd, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Het staat weliswaar aan de verwijzende rechter – die als enige bevoegd is het nationale recht uit te leggen en toe te passen – om te beoordelen of in casu de schorsing van de exploitatievergunning voor het café met verkooppunt van tabaksproducten naast de opgelegde geldboete gelet op de begane overtreding evenredig is aan de verwezenlijking van de legitieme doelstelling die wordt nagestreefd met het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen – te weten de bescherming van de volksgezondheid en met name het tegengaan van het roken onder jongeren – maar het Hof kan die rechter niettemin uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verstrekken op grond waarvan hij kan vaststellen of dat het geval is [zie in die zin arrest van 11 februari 2021, K. M. (Sancties opgelegd aan een scheepskapitein), C-77/20, EU:C:2021:112, punt 39].

41 In casu volgt uit artikel 24, lid 3, van wetgevend besluit nr. 6/2016 dat de Italiaanse wetgever heeft bepaald dat er bij een eerste overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen sprake is van een cumulatie van sancties, te weten de oplegging van een geldboete en de schorsing gedurende 15 dagen van de exploitatievergunning van de overtreder voor het café met verkooppunt van tabaksproducten.

42 Ten aanzien van deze cumulatie van sancties merkt de Italiaanse regering op dat verkopers van tabaksproducten onder de vigeur van de voorgaande sanctieregeling – die slechts voorzag in louter geldelijke sancties – uit economische overwegingen het risico namen om gestraft te worden wegens een overtreding van het verbod om die producten aan minderjarigen te verkopen. De oplegging van een geldboete alleen had het tabaksgebruik door jongeren volgens die regering dus niet kunnen terugdringen.

43 Dienaangaande zij ten eerste opgemerkt dat artikel 16, lid 6, FCTC, niet uitsluit dat naast een administratieve geldboete andere dan geldelijke administratieve sancties worden opgelegd, zoals de schorsing van de vergunning van een marktdeelnemer die het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen heeft overtreden.

44 Ten tweede moet worden aangenomen dat een dergelijke sanctie slechts een echt afschrikkende werking waarborgt – en tegelijkertijd het algemene evenredigheidsbeginsel eerbiedigt – indien de overtreders daadwerkelijk de economische voordelen verliezen die zij verkrijgen uit de overtredingen die verband houden met de verkoop van tabak aan minderjarigen, en dat de gevolgen van de sancties in verhouding moeten staan tot de ernst van de overtredingen, zodat eenieder doeltreffend wordt ontmoedigd soortgelijke overtredingen te begaan.

45 Een sanctiestelsel als het stelsel dat aan de orde is in het hoofdgeding, dat behalve in de oplegging van een administratieve geldboete voorziet in de schorsing van de exploitatievergunning van de betrokken marktdeelnemer voor het café met verkooppunt van tabaksproducten – als bijkomende administratieve sanctie – kan dan ook kennelijk de economische overwegingen die verkopers van tabaksproducten ertoe kunnen brengen om die producten aan minderjarigen te verkopen ondanks het ter zake geldende verbod, sterk afzwakken of zelfs tenietdoen.

46 Derhalve staat het vast dat de sancties waarin de Italiaanse wetgever heeft voorzien, het dankzij de overtreding behaalde financiële voordeel kunnen neutraliseren en de marktdeelnemers ertoe kunnen aanzetten om zich te houden aan het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen.

47 Een sanctiestelsel als het stelsel dat aan de orde is in het hoofdgeding, is dus kennelijk geschikt voor het bereiken van de met de FCTC nagestreefde doelstelling om de volksgezondheid te beschermen en met name het roken onder jongeren tegen te gaan.

48 Wat betreft de vraag of de gestrengheid van de sancties waarin de nationale regeling voorziet, niet verder gaat dan wat noodzakelijk is om de met de wettelijke regeling in kwestie nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken, moet in de eerste plaats worden onderzocht hoe het recht van de betrokken marktdeelnemer om bedrijfsactiviteiten te verrichten eventueel wordt aangetast doordat de exploitatievergunning voor zijn café met verkooppunt van tabaksproducten wordt geschorst.

49 In dit verband zij eraan herinnerd dat uit artikel 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en uit artikel 9, artikel 114, lid 3, en artikel 168, lid 1, VWEU volgt dat een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid moet worden gewaarborgd bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie (arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 157).

50 Volgens vaste rechtspraak weegt het doel van bescherming van de gezondheid zwaarder dan economische belangen, zodat het belang van dat doel negatieve economische gevolgen kan rechtvaardigen, zelfs wanneer deze aanzienlijk zijn (arrest van 22 november 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punt 54).

51 Zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, kan de tijdelijke schorsing van een exploitatievergunning voor een café met verkooppunt van tabaksproducten wegens een eerste overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen in beginsel niet worden geacht op onevenredige wijze inbreuk te maken op het recht van marktdeelnemers om hun bedrijfsactiviteiten te verrichten.

52 Wat in de tweede plaats de wijze betreft waarop de sancties in casu worden vastgesteld, zij ten eerste opgemerkt dat artikel 24, lid 3, van wetgevend besluit nr. 6/2016 weliswaar bepaalt dat de exploitatievergunning voor een café met verkooppunt van tabaksproducten gedurende 15 dagen wordt geschorst, maar dat deze schorsing volgens die bepaling bij een eerste overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen tevens gepaard gaat met een geldboete die afhangt van de ernst van de overtreding in kwestie, waaruit blijkt dat de sancties met een zekere gradatie en progressiviteit worden opgelegd.

53 Op grond van artikel 24, lid 3, van wetgevend besluit nr. 6/2016 kunnen de geldboeten namelijk kennelijk op zodanige wijze worden vastgesteld dat rekening wordt gehouden met alle omstandigheden van het geval, in het bijzonder met de ernst van de onrechtmatige gedraging van de betrokken marktdeelnemer.

54 Zoals de advocaat-generaal in punt 79 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, wordt het evenwicht tussen de gestrengheid van de sancties en de ernst van de overtreding in kwestie dan ook kennelijk gewaarborgd door de geldboete die naast de schorsing van de exploitatievergunning van de overtreder voor het café met verkooppunt van tabaksproducten wordt opgelegd, omdat die geldboete varieert naargelang van de ernst van de overtreding. De aan verzoeker in het hoofdgeding opgelegde geldboete bedroeg namelijk 1 000 EUR, hetgeen overeenkomt met de ondergrens van de voor een eerste overtreding vastgestelde bedragen.

55 Ten tweede zij opgemerkt dat de exploitatievergunning slechts voor 15 dagen kan worden geschorst.

56 Deze bijkomende sanctie blijkt dus – in zijn context bezien – een maatregel te vormen die bij een eerste overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen met name tot doel heeft de overtreding door de verkopers van die producten te bestraffen en hen te ontmoedigen dat verbod opnieuw te overtreden, door de economische overwegingen weg te nemen die hen ertoe kunnen brengen om tabaksproducten aan minderjarigen te verkopen ondanks het ter zake geldende verbod, zonder dat de vergunning wordt ingetrokken, hetgeen blijkens artikel 24, lid 3, van wetgevend besluit nr. 6/2016 slechts mogelijk is in geval van recidive.

57 Gelet op de ernst van de overtreding en onder voorbehoud van de verificaties die de verwijzende rechter dient te verrichten, blijkt een sanctiestelsel als het stelsel dat aan de orde is in het hoofdgeding, dat overtreders van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen de uit de overtreding van dit verbod voortvloeiende economische voordelen ontneemt en hen ontmoedigt om dat verbod te overtreden, doordat het betreffende stelsel bij een eerste overtreding behalve in een administratieve geldboete voorziet in de schorsing gedurende 15 dagen van de exploitatievergunning voor een café met verkooppunt van tabaksproducten, dan ook niet verder te gaan dan wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het doel de menselijke gezondheid te beschermen en met name het roken onder jongeren tegen te gaan.

58 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat het evenredigheidsbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan bij een eerste overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen niet alleen een administratieve geldboete wordt opgelegd, maar tevens gedurende 15 dagen de exploitatievergunning van de marktdeelnemer die dat verkoopverbod heeft overtreden wordt geschorst, voor zover die regeling niet verder gaat dan wat geschikt en noodzakelijk is om het doel van bescherming van de menselijke gezondheid te verwezenlijken en met name het roken onder jongeren tegen te gaan.

## Kosten

59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**Het evenredigheidsbeginsel moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan bij een eerste overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen niet alleen een administratieve geldboete wordt opgelegd, maar tevens gedurende 15 dagen de exploitatievergunning van de marktdeelnemer die dat verkoopverbod heeft overtreden wordt geschorst, voor zover die regeling niet verder gaat dan wat geschikt en noodzakelijk is om het doel van bescherming van de menselijke gezondheid te verwezenlijken en met name het roken onder jongeren tegen te gaan.**

ondertekeningen