Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

24 februari 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Direktiv 2014/40/EU – Artikel 23.3 – Världshälsoorganisationens konvention om tobakskontroll – Förbud att sälja tobaksvaror till underåriga – Sanktioner – Effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner – Skyldighet för försäljare av tobaksvaror att kontrollera köparnas ålder vid försäljning av tobaksvaror – Sanktionsavgift – Drift av en bar med tillstånd att sälja sådana varor – Indragning av verksamhetslicensen i 15 dagar – Proportionalitetsprincipen – Försiktighetsprincipen”

I mål C-452/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 5 augusti 2020, som inkom till domstolen den 23 september 2020, i målet

PJ

mot

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev (referent) samt domarna I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb och A. Kumin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– PJ, genom A. Celotto, avvocato,

* Rättegångsspråk: italienska.

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av A Collabolletta, avvocato dello Stato,

– Ungerns regering, genom M. Fehér, G. Koós och R. Kissné Berta, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom C. Hödlmayr och A. Spina, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 oktober 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av proportionalitetsprincipen och försiktighetsprincipen, artikel 5 FEU, skälen 8, 21 och 60 samt artiklarna 1 och 23.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1, och rättelse i EUT L 150, 2015, s. 24).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan PJ och å andra sidan Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Tull- och monopolmyndigheten – Kontoret för monopolärenden i Toscana, Italien) (nedan kallad tullmyndigheten) och Ministero dell'economia e delle finanze (Ekonomi- och finansministeriet, Italien), angående lagenligheten av ett beslut av tullmyndigheten att påföra PJ en sanktionsavgift samt en administrativ accessorisk sanktion som bestod i att dra in verksamhetslicensen för en bar med tillstånd att sälja tobak i 15 dagar.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 Genom rådets beslut 2004/513/EG av den 2 juni 2004 (EUT L 213, 2004, s. 8) godkändes på Europeiska unionens vägnar Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll, undertecknad i Genève den 21 maj 2003 (nedan kallad ramkonventionen). Enligt ingressen till ramkonventionen erkänner parterna till denna konvention att ”vetenskaplig bevisning otvetydigt har slagit fast att tobaksbruk och exponering för tobaksrök orsakar död, sjukdomar och funktionshinder, och att det finns en tidsfördröjning mellan exponering för rökning och annan användning av tobaksvaror och inträdandet av tobaksrelaterade sjukdomar”.

4 I artikel 16.1 och 16.6 i ramkonventionen föreskrivs följande:

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

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

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

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

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

…

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

Unionsrätt

5 I skälen 7, 8, 21, 48 och 60 i direktiv 2014/40 anges följande:

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

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

…

(21) I linje med syftena med detta direktiv, nämligen att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög hälsoskyddsnivå, särskilt för ungdomar, och i linje med rådets rekommendation 2003/54/EG [av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll (EGT L 22, 2003, s. 31)], bör medlemsstaterna uppmuntras att förhindra försäljning av sådana produkter till barn och ungdomar, genom att vidta lämpliga åtgärder för att fastställa åldersgränser och se till att de följs.

…

(48) Detta direktiv harmoniserar dessutom inte bestämmelserna om rökfria miljöer eller om inhemska försäljningsarrangemang, inhemsk reklam eller varumärkesutvidgning (*brand stretching*) och inför inte heller någon åldersgräns för elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare. Utformningen av eller reklamen för de produkterna bör emellertid under inga omständigheter främja tobakskonsumtion eller ge upphov till förväxling med tobaksvaror. Medlemsstaterna har rätt att reglera sådana frågor inom ramen för den egna jurisdiktionen och uppmuntras att göra detta.

…

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

6 I artikel 1 i direktiv 2008/9 föreskrivs följande:

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

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

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

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

d) gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror,

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

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

för att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar, och för att uppfylla unionens skyldigheter enligt [ramkonventionen].”

7 Artikel 23.3 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner som är tillämpliga på överträdelser av nationella bestämmelser som har antagits i enlighet med detta direktiv och ska vidta de åtgärder som krävs för

att se till att dessa sanktioner verkställs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Ekonomiska administrativa sanktioner som kan införas vid avsiktliga överträdelser får vara sådana att de uppväger den ekonomiska fördel som eftersträvats genom överträdelsen."

Italiensk rätt

8 I artikel 25 andra stycket i regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della ménità ed Infanzia (kungligt dekret nr 2316 om godkännande och konsolidering av lagarna om skydd av och stöd till gravida och barn) av den 24 december 1934 (GURI nr 47 av den 25 februari 1935, s. 811), i dess lydelse enligt artikel 24.3 i decreto legislativo n. 6 – Recepimento della direttiva 2014/40/EU sul ravomoamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (lagstiftningsdekret nr 6 om införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG), av den 12 januari 2016 (GURI nr 13 av den 18 januari 2016, s. 102) (nedan kallat lagstiftningsdekret 6/2016) föreskrivs följande:

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

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

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

9 PJ innehar en verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobak som ger rätt att sälja tobak, vilket i Italien omfattas av ett statligt monopol.

10 I februari 2016 fann tullmyndigheten vid en kontroll att PJ hade sålt cigaretter till en underårig.

11 Med tillämpning av artikel 24.3 i lagstiftningsdekret nr 6/2016 ålade tullmyndigheten PJ en sanktionsavgift på 1 000 EUR samt en accessorisk administrativ sanktion som bestod i att verksamhetslicensen för att driva med bar med tillstånd att sälja tobak drogs in i 15 dagar.

12 PJ betalade den sanktionsavgift som bolaget påfört. Däremot väckte han talan vid Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionala förvaltningsdomstolen i Toscana, Italien) mot den accessoriska administrativa sanktion genom vilken hans verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobak drogs in. Denna domstol ogillade PJ:s talan genom dom av den 27 november 2018.

13 PJ överklagade domen från Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionala förvaltningsdomstolen i Toscana) till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som är den hänskjutande domstolen. Han gjorde framför allt gällande att den lagstiftning som är

i fråga i det nationella målet är oförenlig med direktiv 2014/40, bland annat på grund av att indragningen av hans verksamhetslicens var orimlig och oproportionerlig, eftersom han påfördes denna sanktion till följd av en enda överträdelse som begåtts för första gången. PJ ansåg således att försiktighetsprincipen ges företräde i denna lagstiftning i syfte att säkerställa underåriga personers rätt till hälsa, vilket medförde ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

14 Enligt den hänskjutande domstolen bör man vid prövningen av om de sanktioner som avses i nationella målet är proportionerliga beakta det företräde som direktiv 2014/40 ger skyddet för ungdomars hälsa.

15 Nämnda domstol anser också att det genom artikel 23.3 i direktiv 2014/40 överlåts åt medlemsstaterna att vid avvägningen mellan intresset av att skydda ungdomars hälsa och näringsidkares rätt att utöva en affärsverksamhet som består i att sälja tobaksvaror föreskriva sanktioner som syftar till att förbjuda tobakskonsumtion bland underåriga. Den hänskjutande domstolen har tillfogat att även om det i bestämmelsen föreskrivs att de ekonomiska sanktioner som påförs kan uppväga den ekonomiska fördel som uppnåtts genom överträdelsen, har unionslagstiftaren inte uteslutit möjligheten att påföra andra administrativa sanktioner än ekonomiska.

16 I detta sammanhang anser den hänskjutande domstolen att den italienska lagstiftaren, genom att föreskriva indragning av de verksamhetslicenser som gör det möjligt för näringsidkare att sälja tobaksvaror, i enlighet med kraven i direktiv 2014/40, ger företräde åt skyddet för människors hälsa framför näringsidkarens rätt att sälja tobaksvaror. Näringsidkarnas ekonomiska förluster på grund av denna indragning är följaktligen berättigade och rimliga.

17 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Är artikel 25 andra stycket i [kungligt dekret nr 2316, av den 24 december 1934], i dess lydelse enligt [artikel 24.3 i lagstiftningsdekret nr 6/2016] – i den mån det i bestämmelsen föreskrivs att ’[d]en som till personer under 18 år säljer eller tillhandahåller tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare som innehåller nikotin eller nya tobaksvaror, ska påföras en administrativ sanktionsavgift på mellan 500 EUR och 3 000 EUR och vederbörandes verksamhetslicens ska dras in i 15 dagar’ – oförenlig med de gemenskapsrättsliga proportionalitets- och försiktighetsprinciperna, såsom de följer av artikel 5 FEU, artikel 23.3 i direktiv 2014/40 och skälen 21 och 60 i samma direktiv, genom att bestämmelsen ger företräde åt försiktighetsprincipen utan att tillämpningen av denna princip begränsas med hänsyn till proportionalitetsprincipen och näringsidkarnas intressen härigenom offras i oproportionerlig utsträckning för att skydda rätten till hälsa, vilket inte säkerställer en rättvis balans mellan de olika grundläggande rättigheterna, och detta görs genom en sanktion som i strid med skäl 8 i [direktivet] inte på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå målet att minska förekomsten av rökning bland ungdomar?”

Prövning av tolkningsfrågan

Inledande synpunkter

18 Inom ramen för det förfarande för samarbete mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen som inrättats genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den.

I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen har nämligen till uppgift att tolka alla bestämmelser i unionsrätten som de nationella domstolarna behöver för att avgöra de mål som är anhängiga vid dem, även om dessa bestämmelser inte anges uttryckligen i de frågor som dessa domstolar har ställt (dom av den 12 december 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pensionstillägg för mödrar), C-450/18, EU:C:2019:1075, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

19 Även om den hänskjutande domstolen i förevarande mål formellt sett endast har ställt frågor avseende tolkningen av bestämmelser i artikel 5 EUF och i direktiv 2014/40, hindrar inte denna omständighet EU-domstolen från att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara för att avgöra det mål som är anhängigt vid den, oberoende av om denna domstol har hänvisat till dessa i sina frågor. Det ankommer i det avseendet på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i begäran om förhandsavgörande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2019, Institutio Nacional de la Seguridad Social (Pensionstillägg till mödrar), C-450/18, EU:C:2019:1075, punkt 26).

20 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande konstaterade tullmyndigheten efter en kontroll att PJ hade sålt cigaretter till en underårig i strid med förbudet mot att sälja tobaksvaror till underåriga. Tullmyndigheten påförde honom följaktligen, med stöd av nationell rätt, en administrativ sanktionsavgift samt en accessorisk administrativ sanktion som bestod i att tillfälligt dra in hans verksamhetslicens i 15 dagar.

21 Vad för det första gäller frågan huruvida artikel 5 FEU är tillämplig i förevarande fall, ska det påpekas att det framgår av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen, genom att hänvisa till denna artikel, mer specifikt vill få klarhet i hur proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU ska tolkas.

22 Det ska i detta hänseende erinras om att denna bestämmelse avser unionsinstitutionernas åtgärder. Enligt det första stycket i denna bestämmelse får unionens åtgärder, enligt proportionalitetsprincipen, till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Vad gäller det andra stycket i samma bestämmelse avser de unionens institutioner och fastställer att dessa är skyldiga att iaktta proportionalitetsprincipen när de agerar i utövandet av en befogenhet (beslut av den 13 februari 2020, MAX TURS, C-376/19, ej publicerat, EU:C:2020:99, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

23 I förevarande fall återfinns den nationella bestämmelsen i lagstiftningsdekret nr 6/2016 som antagits av den italienska lagstiftaren och rör påförande av administrativa sanktioner vid överträdelse av förbudet mot att sälja tobaksvaror till underåriga i Italien. Under dessa omständigheter är artikel 5.4 FEU inte tillämplig på en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.

24 Vad för det andra gäller tillämpligheten av direktiv 2014/40 och dess artikel 23.3 i förevarande fall, ska det för det första erinras om att det framgår av skäl 21 i direktivet att medlemsstaterna – i linje med syftena med detta direktiv, nämligen att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög hälsoskyddsnivå, särskilt för ungdomar, och i linje med rådets rekommendation 2003/54 – bör uppmuntras att förhindra försäljning av sådana produkter till barn och ungdomar, genom att vidta lämpliga åtgärder för att fastställa åldersgränser och se till att de följs.

25 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 51 i sitt förslag till avgörande har denna uppmaning emellertid inte tagit sig uttryck i direktiv 2014/40 genom någon bestämmelse som föreskriver en skyldighet att vidta åtgärder för att förbjuda försäljning av tobaksvaror till underåriga.

26 Det framgår nämligen av skäl 48 i direktivet att direktivet inte harmoniserar bestämmelserna om inhemska försäljningsarrangemang. I detta skäl anges även att medlemsstaterna har rätt att reglera sådana frågor inom ramen för den egna jurisdiktionen och uppmuntras att göra detta.

27 Under dessa omständigheter finner domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 45 i sitt förslag till avgörande, att direktiv 2014/40 inte innebär en harmonisering av dessa aspekter av försäljningen av tobaksvaror som avser försäljning av sådana varor till underåriga.

28 Följaktligen är varken artikel 23.3 i direktiv 2014/40 eller direktivet som helhet tillämpligt i förevarande fall.

29 För det tredje ska det erinras om att ramkonventionen godkändes på unionens vägnar genom rådets beslut 2004/513.

30 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att ett internationellt avtal som unionen ingått, från och med avtalets ikraftträdande, utgör en integrerad del av unionens rättsordning (dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning), C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 69 och där angiven rättspraxis). Härav följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 55 i sitt förslag till avgörande, att ramkonventionen utgör en integrerad del av unionsrätten.

31 Det framgår av artikel 16.1 i detta ramavtal, med rubriken ”Försäljning till underåriga och av underåriga”, att varje part i ramavtalet ska besluta om och genomföra effektiva lagstiftnings-, exekutiva, administrativa eller andra åtgärder på lämplig myndighetsnivå för att förbjuda försäljning av tobaksvaror till personer som inte har uppnått den ålder som följer av inhemsk rätt eller bestämts i nationell lagstiftning, eller 18 år. Enligt punkt 6 i denna artikel ska varje part i samma ramavtal besluta om och genomföra effektiva lagstiftnings-, exekutiva, administrativa eller andra åtgärder, inbegripet sanktioner för försäljare och distributörer, för att säkerställa uppfyllandet att de skyldigheter som anges i punkterna 1–5 i denna artikel.

32 Under dessa omständigheter ska en sådan nationell bestämmelse som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen i princip prövas mot bakgrund av de krav som uppställs i artikel 16 i ramavtalet.

33 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 59 i sitt förslag till avgörande ska ramkonventionen, i och med att den utgör en integrerad del av unionsrätten, genomföras med iakttagande av proportionalitetsprincipen såsom en allmän princip i unionsrätten.

34 Vad för det fjärde och sista gäller tillämpligheten av försiktighetsprincipen i förevarande fall, ska det erinras om att denna princip innebär att skyddsåtgärder kan vidtas när det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av riskerna, utan att man behöver vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 maj 2021, Bayer CropScience och Bayer/kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 80). Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera dels att ingen av parterna i förfarandet förnekar de risker som är förenade med konsumtion av tobaksvaror, dels att det framgår av ingressen till ramkonventionen att vetenskaplig bevisning otvetydigt har slagit

fast att tobaksbruk och exponering för tobaksrök orsakar död, sjukdomar och funktionshinder. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 65 i sitt förslag till avgörande är denna princip följaktligen inte tillämplig på situationen i det nationella målet.

35 Under dessa omständigheter ska den ställda frågan förstås så, att den syftar till att få klarhet i huruvida proportionalitetsprincipen utgör hinder för en nationell lagstiftning som, vid ett första åsidosättande av förbudet mot att sälja tobaksvaror till underåriga, föreskriver, utöver en administrativ sanktionsavgift, att verksamhetslicensen dras in för den näringsidkare som har överträtt förbudet att sälja sådana produkter i 15 dagar.

Prövning i sak

36 Det framgår av fast rättspraxis att så länge lagstiftningen om vilka sanktioner som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom unionslagstiftning inte har harmoniserats inom unionen, är medlemsstaterna behöriga att välja de sanktioner som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna befogenhet iaktta unionsrätten och dess allmänna principer, och följaktligen också proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, Ecotex Bulgaria, C-544/19, EU:C:2021:803, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

37 I synnerhet får de administrativa och straffrättsliga åtgärder som är tillåtna enligt den aktuella nationella lagstiftningen inte gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 39 och där angiven rättspraxis, samt beslut av den 12 juli 2018, Pinzaru och Cirstinoiu, C-707/17, ej publicerat, EU:C:2018:574, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

38 När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska nämligen den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkt 39, och dom av den 6 maj 2021, Bayer CropScience och Bayer/kommissionen, C-499/18 P, EU:C:2021:367, punkt 166).

39 Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att sanktionsåtgärdernas stränghet ska vara anpassad till hur allvarliga överträdelser som beivras, och det ska särskilt säkerställas att åtgärderna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas (beslut av den 12 juli 2018, Pinzaru och Cirstinoiu, C-707/17, ej publicerat, EU:C:2018:574, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

40 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att tolka och tillämpa nationell rätt, att bedöma huruvida det i förevarande fall är proportionellt att förutom att påföra en sanktionsavgift dra in verksamhetslicensen för en bar med försäljningstillstånd, med hänsyn till det legitima mål som eftersträvas med förbudet mot försäljning av tobaksvaror till underåriga, det vill säga skyddet för människors hälsa och intresset för att minska förekomsten av rökning bland ungdomar, kan EU-domstolen emellertid tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan hjälpa den att avgöra huruvida så är fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 februari 2021, K.M. (sanktioner som påförts en sjökapten), C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 39).

41 I förevarande fall framgår det av artikel 24.3 i lagstiftningsdekret nr 6/2016 att den italienska lagstiftaren har föreskrivit dubbla sanktioner för ett första åsidosättande av förbudet mot att sälja tobaksvaror till underåriga, nämligen dels en sanktionsavgift, dels att verksamhetslicensen för den som har begått överträdelsen för en bar med tillstånd att sälja tobaksvaror dras in i 15 dagar.

42 Vad beträffar dessa dubbla sanktioner har den italienska regeringen påpekat att enligt det tidigare gällande sanktionssystemet, som endast föreskrev rent ekonomiska sanktioner, medförde ekonomiska överväganden att återförsäljare av tobaksvaror var benägna att riskera sanktioner för överträdelse av förbudet mot att sälja dessa produkter till underåriga. Att enbart ålägga en sanktionsavgift har således inte räckt för att minska förekomsten av rökning bland ungdomar.

43 Domstolen erinrar om att artikel 16.6 i ramkonventionen inte utesluter möjligheten att, utöver en administrativ sanktionsavgift, ålägga andra administrativa sanktioner än ekonomiska, såsom att dra in licensen för en näringsidkare som har åsidosatt förbudet att sälja tobaksvaror till underåriga.

44 För att en sådan sanktionsåtgärd verkligen ska ha en avskräckande verkan, samtidigt som den allmänna proportionalitetsprincipen iakttas, ska lagöverträdarna dessutom faktiskt berövas de ekonomiska fördelar som följer av överträdelser i samband med försäljning av tobaksvaror till underåriga, och sanktionsåtgärderna måste göra det möjligt att uppnå effekter som står i proportion till hur allvarliga överträdelserna är, så att alla på ett effektivt sätt avskräcks från att begå överträdelser av samma slag.

45 Under dessa omständigheter kan ett sådant sanktionssystem som det som är aktuellt i det nationella målet – i vilket det, utöver en sanktionsavgift, föreskrivs att den berörda näringsidkarens verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobaksvaror dras in som en administrativ accessorisk sanktionsåtgärd – starkt försvaga eller till och med undanröja ekonomiska överväganden som kan föranleda återförsäljare av tobaksvaror att sälja tobaksvaror till underåriga, trots förbudet mot sådan försäljning.

46 De sanktioner som föreskrivs av den italienska lagstiftaren förefaller således dels neutralisera den ekonomiska fördel som uppnåtts genom överträdelsen, dels uppmuntra näringsidkarna att iaktta de bestämmelser som förbjuder försäljning av tobaksvaror till underåriga.

47 Ett sådant sanktionssystem som det i det nationella målet framstår således som lämpligt för att uppnå målet att skydda människors hälsa och särskilt för att minska förekomsten av rökning bland ungdomar, såsom anges i ramkonventionen.

48 Vad gäller frågan huruvida de sanktioner som föreskrivs i den nationella lagstiftningen är strängare än vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga, ska det först undersökas vilka eventuella konsekvenser som en indragning av den berörda näringsidkarens verksamhetslicens har på hans legitima rätt att bedriva näringsverksamhet.

49 Såsom framgår av artikel 35 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 9 FEUF samt artiklarna 114.3 och 168.1 FEUF ska en hög nivå av skydd för människors hälsa säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder (dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 157).

50 Enligt fast rättspraxis utgör hälsoskyddet ett syfte som väger tyngre än ekonomiska intressen, eftersom detta syfte är av sådan vikt att det kan motivera negativa ekonomiska konsekvenser, till och med betydande sådana (dom av den 22 november 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 54).

51 Domstolen finner således, såsom generaladvokaten i sak har påpekat i punkt 75 i sitt förslag till avgörande, att en indragning av verksamhetslicensen för en bar med tillstånd att sälja tobaksvaror under en viss period, i det fall förbudet att sälja tobaksvaror till underåriga för första gången har åsidosatts, i princip inte kan anses utgöra ett oproportionerligt ingrepp i näringsidkarnas legitima rätt att utöva sin näringsverksamhet.

52 Vad för det andra gäller villkoren för att fastställa sanktionerna i förevarande fall, erinrar domstolen för det första om att även om det i artikel 24.3 i lagstiftningsdekret nr 6/2016 föreskrivs att en verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sölja tobaksvaror ska dras in i 15 dagar, föreskrivs det emellertid även i denna bestämmelse att detta indragande kombineras med en administrativ sanktionsavgift vid det första åsidosättandet av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till underåriga. Storleken på denna avgift varierar beroende på hur allvarlig den aktuella överträdelsen är, vilket medför en gradering och progressivitet i de sanktioner som kan påföras.

53 Denna bestämmelse föreskriver nämligen metoder för att fastställa avgiftens storlek som gör det möjligt att fastställa den med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, bland annat allvaret i den berörda näringsidkarens rättsstridiga handlande.

54 Under dessa omständigheter, och såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 79 i sitt förslag till avgörande, säkerställs balansen mellan sanktionernas stränghet och den aktuella överträdelsens svårighetsgrad genom den sanktionsavgift som åtföljer indragningen av lagöverträdarens verksamhetslicens för en bar med tillstånd att sälja tobaksvaror. Avgiftens storlek varierar beroende på hur allvarlig den aktuella överträdelsen är. I förevarande fall uppgick den avgift som påförts PJ till 1 000 EUR, det vill säga ett belopp i de lägre intervallen bland de belopp som föreskrivs för en första överträdelse.

55 För det andra ska det påpekas att det endast är fråga om en indragning av verksamhetslicensen i 15 dagar.

56 Det framgår således att denna accessoriska sanktionsåtgärd, sedd i sitt sammanhang, utgör en åtgärd som, vid en första överträdelse av förbudet mot att sälja tobaksvaror till underåriga, bland annat syftar till att sanktionera den överträdelse som begåtts av återförsäljarna av dessa varor och till att avskräcka dem från att på nytt överträda förbudet genom att undanröja ekonomiska överväganden som kan föranleda dem att sälja tobaksvaror till underåriga trots förbudet mot sådan försäljning, utan att denna licens återkallas, vilket, såsom framgår av artikel 24.3 i dekret nr 6/2016, endast ska ske vid upprepade överträdelser.

57 Under dessa omständigheter och med beaktande av överträdelsens allvar och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, framgår det inte att ett sådant sanktionssystem som det som är aktuellt i det nationella målet – som, i syfte att frånta lagöverträdarna de ekonomiska fördelar som följer av åsidosättandet av förbudet mot att sälja tobaksvaror till underåriga och för att avskräcka dem från att åsidosätta detta förbud, utöver att påföra en administrativ sanktionsavgift, föreskriver att verksamhetslicensen för en bar med

tillstånd att sälja tobaksvaror dras in i 15 dagar vid en första överträdelse – går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa målet att skydda människors hälsa och särskilt intresset av att minska förekomsten av rökning bland ungdomar.

58 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Proportionalitetsprincipen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som, vid en första överträdelse av förbudet mot att sälja tobaksvaror till underåriga, föreskriver, utöver en administrativ sanktionsavgift, att verksamhetslicensen för den näringsidkare som har överträtt förbudet att sälja sådana varor dras in i 15 dagar, under förutsättning att en sådan lagstiftning inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå målet att skydda människors hälsa och särskilt intresset av att minska förekomsten av rökning bland ungdomar.

Rättegångskostnader

59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Proportionalitetsprincipen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som, vid en första överträdelse av förbudet mot att sälja tobaksvaror till underåriga, föreskriver, utöver en administrativ sanktionsavgift, att verksamhetslicensen för den näringsidkare som har överträtt förbudet att sälja sådana varor dras in i 15 dagar, under förutsättning att en sådan lagstiftning inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå målet att skydda människors hälsa och särskilt intresset av att minska förekomsten av rökning bland ungdomar.

Underskrifter