Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

11. december 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2014/40/EU – artikel 2, nr. 40) – begrebet »markedsføring« – artikel 23, stk. 2 og 3 – kontrol med gennemførelsen af direktiv 2014/40 – mål om at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau – tilnærmelse af lovgivningerne – fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer – levering af genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvor der er angivet et urigtigt nikotinindhold på emballagen, fra en distributør af tobak og relaterede produkter til et detailsalgssted – bøde pålagt distributøren – princippet nulla poena sine culpa – bødens forholdsmæssighed«

I sag C-665/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene) ved afgørelse af 8. oktober 2024, indgået til Domstolen den 11. oktober 2024, i sagen

**Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport**

mod

**Diamond Flavours BV,**

**UEG Holland BV,**

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af formanden for Anden Afdeling, K. Jürimäe (refererende dommer), som fungerende formand for Syvende Afdeling, og dommerne M. Gavalec og Z. Csehi,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– UEG Holland BV og Diamond Flavours BV ved advocaat J.A. Jacobs,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og P.P. Huurnink, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved E.E. Schmidt og F. van Schaik, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 23, stk. 2, 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), sammenholdt med artikel 2, nr. 40), og med artikel 20, stk. 2, og stk. 4, litra b), nr. i), i direktiv 2014/40.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Diamond Flavours BV og UEG Holland BV, der begge er distributører af bl.a. genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, på den ene side og Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport (statssekretæren for ungdom, forebyggelse og sport, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) på den anden side vedrørende en bøde, som statssekretæren har pålagt Diamond Flavours og UEG Holland for at have markedsført genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger angav et urigtigt nikotinindhold.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

*Direktiv 2014/40*

3 Følgende fremgår af 8., 13. og 59. betragtning til direktiv 2014/40:

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

[...]

(13) For at kunne udføre deres reguleringsmæssige opgaver har medlemsstaterne og Kommissionen brug for omfattende oplysninger om ingredienser i og emissioner fra tobaksvarer for at kunne vurdere tobaksvarers tiltrækningskraft, afhængighedsskabende egenskaber og toksicitet samt de sundhedsmæssige risici ved forbrug af sådanne produkter. I det øjemed bør de nuværende forpligtelser vedrørende indberetning af oplysninger om ingredienser og emissioner styrkes. Der bør fastsættes supplerende, udvidede forpligtelser vedrørende indberetning af oplysninger om tilsætningsstoffer, der er omfattet af en prioriteret liste med henblik på bl.a. at vurdere deres toksicitet, deres afhængighedsskabende egenskaber og deres kræftfremkaldende, mutagene eller reproduktionstoksiske egenskaber [...], også i forbrændt form. Byrden for SMV'er ved en sådan udvidet indberetningsforpligtelse bør begrænses mest muligt. Det vurderes, at sådanne indberetningsforpligtelser er i overensstemmelse med Unionens forpligtelse til at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

[...]

(59) Dette direktiv ændrer ikke ved forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder og retsprincipper, som er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Flere grundlæggende rettigheder berøres af dette direktiv. Det er derfor nødvendigt at sikre, at de forpligtelser, der pålægges fabrikanter, importører og distributører af tobak og relaterede produkter, ikke blot sikrer et højt sundheds- og forbrugerbeskyttelsesniveau, men ligeledes beskytter alle andre grundlæggende rettigheder og står i rimeligt forhold til det indre markeds rette funktion. Anvendelsen af dette direktiv bør ske under overholdelse af EU-retten og relevante internationale forpligtelser.«

4 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Genstand« har følgende ordlyd:

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

[...]

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 [Verdenssundhedsorganisationens (WHO)] rammekonvention om tobakskontrol (»FCTC«).«

5 I henhold til det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« forstås i dette direktiv ved:

»[...]

16) »elektronisk cigaret«: et produkt, der kan anvendes til forbrug af nikotinholdig damp gennem et mundstykke, eller dele af et sådant produkt, herunder en patron, en tank og en anordning uden patron eller tank. Elektroniske cigaretter kan være til engangsforbrug eller genopfyldelige ved hjælp af en genopfyldningsbeholder og en tank eller genlades med engangspatroner

17) »genopfyldningsbeholder«: en beholder indeholdende en nikotinholdig væske, som kan anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret

[...]

30) »enkeltpakning«: den mindste individuelle pakning af en tobaksvare eller et relateret produkt, der markedsføres

[...]

37) »fabrikant«: enhver fysisk eller juridisk person, som fremstiller et produkt eller får et sådant produkt konstrueret eller fremstillet og markedsfører dette produkt under sit navn eller varemærke

[...]

39) »importør af tobak eller relaterede produkter«: ejeren af eller en person med rådighedsret over tobak og relaterede produkter, der er blevet ført ind på Unionens område

40) »markedsføring«: tilrådighedsstillelse af produkter, uafhængigt af deres fremstillingssted, til forbrugere i Unionen mod eller uden vederlag, herunder ved fjernsalg; i tilfælde af fjernsalg på tværs af grænser anses produktet for at være blevet markedsført i den medlemsstat, hvor forbrugeren befinder sig

41) »detailsalgssted«: ethvert salgssted, hvor tobaksvarer markedsføres, eventuelt af en fysisk person.«

6 Direktivets artikel 20, der har overskriften »Elektroniske cigaretter«, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere kun markedsføres, hvis de overholder dette direktiv og al anden relevant EU-lovgivning.

Dette direktiv finder ikke anvendelse på elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere, der er omfattet af et krav om tilladelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/83/EF af 6. november 2001 om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler (EFT 2001, L 311, s. 67)] eller af kravene i [Rådets direktiv 93/42/EØF af 14. juni 1993 om medicinske anordninger (EFT 1993, L 169, s. 1)].

2. Fabrikanter og importører af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere indgiver en anmeldelse til de kompetente nationale myndigheder i medlemsstaterne af ethvert sådant produkt, som de agter at markedsføre. Anmeldelsen indgives elektronisk seks måneder før den påtænkte markedsføring. [...] Der indgives en ny anmeldelse for hver substantiel ændring af produktet.

Anmeldelsen skal, alt efter om produktet er en elektronisk cigaret eller en genopfyldningsbeholder, indeholde følgende oplysninger:

[...]

b) en liste over alle de ingredienser, der indgår i, og emissioner, der opstår ved anvendelse af, produktet, opdelt efter handelsnavn og type, herunder mængden heraf

[...]

4. Medlemsstaterne sikrer, at:

[...]

b) enkeltpakninger og eventuel ydre emballage af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere:
   i) indeholder en liste over alle de ingredienser, der indgår i produktet i aftagende orden efter vægt, en angivelse af produktets nikotinindhold og levering pr. dosis, batchnummer og en anbefaling om at opbevare produktet utilgængeligt for børn

[...]«

7 Artikel 23 i direktiv 2014/40 med overskriften »Samarbejde og håndhævelse« bestemmer i stk. 2 og 3:

»2. Medlemsstaterne sikrer, at tobak og relaterede produkter, der ikke er i overensstemmelse med dette direktiv, herunder gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter vedtaget i henhold hertil, ikke markedsføres. Medlemsstaterne sikrer, at tobak og relaterede produkter ikke markedsføres, hvis indberetningsforpligtelserne i dette direktiv ikke overholdes.

3. 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 et 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.«

*Gennemførelsesforordning (EU) 2019/1020*

8 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1020 af 20. juni 2019 om markedsovervågning og produktoverensstemmelse og om ændring af direktiv 2004/42/EF og forordning (EF) nr. 765/2008 og (EU) nr. 305/2011 (EUT 2019, L 169, s. 1) med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Denne forordning finder anvendelse på produkter, der er omfattet af den EU-harmoniseringslovgivning, der er anført i bilag I (»EU-harmoniseringslovgivningen«), medmindre der findes særlige bestemmelser med samme formål i EU-harmoniseringslovgivningen, der på en mere specifik måde regulerer særlige markedsovervågnings- og håndhævelsesaspekter.«

9 Bilag I til forordning 2019/1020 med overskriften »Liste over EU-harmoniseringslovgivning« opregner de EU-retsakter, der er omfattet af den EU-harmoniseringslovgivning, der er omhandlet i denne forordnings artikel 2. Blandt disse retsakter findes i bilagets punkt 55 direktiv 2014/40.

### *Nederlandsk ret*

10 Direktiv 2014/40 blev gennemført i den nederlandske retsorden ved Tabaks- en rookwarenwet (lov om tobaks- og rygevarer) af 10. marts 1988 (Stb. 1988, nr. 342, herefter »lov om tobaksvarer«), Tabaks- en rookwarenbesluit (anordning om tobaks- og rygevarer) af 14. oktober 2015 (Stb. 2015, nr. 398) og Tabaks- en rookwarenregeling (ministeriel bekendtgørelse om tobaks- og rygevarer) af 10. maj 2016 (Stcrt. 2016, nr. 25446).

11 Det fremgår af artikel 1, stk. 1, i lov om tobaksvarer, at »markedsføring« skal forstås som tilrådighedsstillelse af produkter for forbrugere. Begrebet »importør af tobak og relaterede produkter« defineres i nederlandsk ret således, at der herved forstås ejeren af eller en person med rådighedsret over tobak og relaterede produkter, der er blevet ført ind på Nederlandenes område.

12 I henhold til artikel 3, stk. 1, i lov om tobaksvarer, sammenholdt med denne lovs artikel 2, stk. 2, litra a), artikel 3.3 i anordning om tobaks- og rygevarer og artikel 3.10, stk. 1, i ministeriel bekendtgørelse om tobaks- og rygevarer, er det forbudt at markedsføre enkeltpakninger, der ikke angiver genopfyldningsbeholderes nikotinindhold. I tilfælde af overtrædelse af dette forbud kan ministeren pålægge en administrativ bøde i henhold til nævnte lovs artikel 11b, stk. 1.

## Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 En inspektør fra Nederlandse Voedsel- og Warenautoriteit (den nederlandske myndighed for fødevare- og produktsikkerhed, Nederlandene) udtog prøver af fem genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, som han havde købt på forskellige detailsalgssteders websteder. Efter denne prøveudtagning konstaterede inspektøren, at nikotinindholdet i disse genopfyldningsbeholdere var lavere end det indhold, der var angivet på de nævnte beholderes enkeltpakning.

14 Detailsalgsstederne havde fået de kontrollerede genopfyldningsbeholdere fra to forskellige distributører. Disse distributører havde selv købt genopfyldningsbeholderne, inden de blev indført i Nederlandene, hos en fabrikant i Frankrig, en importør i Irland og en importør i Ungarn.

15 Ved afgørelser af 18. og 25. oktober 2019 pålagde statssekretæren de nævnte distributører fem administrative bøder på 450 EUR hver for at have markedsført genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakning angav et urigtigt nikotinindhold.

16 Distributørerne anlagde sag ved rechtbank Rotterdam (retten i første instans i Rotterdam, Nederlandene) til prøvelse af disse bøder. Ved dom af 7. april 2021 gav denne ret dem medhold og annullerede de nævnte bøder med den begrundelse, at de omhandlede distributører ikke havde stillet de pågældende genopfyldningsbeholdere til rådighed for forbrugerne og derfor ikke havde »markedsført« dem som omhandlet i den gældende lovgivning.

17 Statssekretæren har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene), som er den forelæggende ret.

18 For det første har den forelæggende ret anført, at den tidligere i en dom af 9. september 2022 (ECLI:NL:CBB:2022:510) har fastslået, at direktiv 2014/40 ikke tillader markedsføring af en tobaksvare, hvis nikotinindhold ikke er angivet på emballagen. Den forelæggende ret har tilføjet,

at forvaltningen ikke råder over nogen skønsmargin i denne henseende og ikke kan tage hensyn til risiciene for folkesundheden i forbindelse med en uoverensstemmelse mellem nikotinindholdet i genopfyldningsbeholderen og angivelsen heraf på beholderens enkeltpakning.

19 Den forelæggende ret har imidlertid fremhævet, at denne præcedens vedrørte et detailsalgssted, der solgte genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter til forbrugere på sit eget websted. Der var således tale om »markedsføring« som omhandlet i den gældende nationale lovgivning, og detailsalgsstedet kunne anses for at have overtrådt reglerne.

20 I modsætning hertil vedrører hovedsagen levering af genopfyldningsbeholdere, der foretages af en »importør« som omhandlet i denne lovgivning, dvs. ejeren af eller en person med rådighedsret over tobak og relaterede produkter, der er blevet ført ind på Nederlandenes område, til et detailsalgssted og ikke til forbrugerne. I dette tilfælde er der derfor usikkerhed med hensyn til fortolkningen af begrebet »markedsføring«, som er en forudsætning for medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 23, stk. 2, i direktiv 2014/40 til at sikre, at tobaksvarer og relaterede produkter, der ikke er i overensstemmelse med dette direktiv, ikke markedsføres.

21 For det andet har den forelæggende ret anført, at statssekretæren har pålagt de pågældende distributører administrative sanktioner af strafferetlig karakter. Det følger heraf, at artikel 48, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder og dermed princippet nulla poena sine culpa (ingen straf uden skyld) finder anvendelse. Dette princip kræver imidlertid, at der foreligger skyld og dermed et ansvar for den pågældende overtrædelse. Der opstår derfor det spørgsmål, om disse distributører er ansvarlige for at have markedsført genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger er påført en urigtig angivelse af deres nikotinindhold, navnlig på grund af den eventuelt uforholdsmæssigt store byrde, som det kan udgøre for de pågældende distributører, at der foretages en stikprøveundersøgelse af de pågældende produkter.

22 På denne baggrund har College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 23, stk. 2, sammenholdt med artikel 2, nr. 40), og artikel 20, stk. 4, litra b), nr. i), i [direktiv 2014/40] fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at sørge for, at genopfyldningsbeholdere, på [hvis enkeltpakninger] der er angivet et forkert nikotinindhold, ikke markedsføres, ikke kun omfatter salget af disse genopfyldningsbeholdere på eller gennem et detailsalgssted, men også levering af genopfyldningsbeholderne til et detailsalgssted?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Kan en økonomisk operatør, som har købt genopfyldningsbeholdere af en fabrikant eller importør som omhandlet i direktiv 2014/40, i en situation som den foreliggende, hvor der er pålagt en administrativ bøde, drages til ansvar for dette og derfor lægges til last at have markedsført genopfyldningsbeholdere, hvor der er anført et forkert nikotinindhold på pakningerne, selv om det nikotinindhold, der er angivet på pakningen, stemmer overens med det nikotinindhold, der er nævnt i den i artikel 20, stk. 2, i [dette] direktiv […] nævnte anmeldelse?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første spørgsmål*

23 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 23, stk. 2, i direktiv 2014/40, sammenholdt med artikel 2, nr. 40), og artikel 20, stk. 4, litra b), nr. i), i dette direktiv, skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger er påført en urigtig angivelse af deres nikotinindhold, ikke markedsføres, er begrænset til det tidspunkt, hvor et detailsalgssted stiller disse genopfyldningsbeholdere til rådighed for forbrugeren.

#### *Formaliteten*

24 I deres skriftlige indlæg har de to distributører, der er parter i hovedsagen, gjort gældende, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da det ikke svarer til det spørgsmål, som den forelæggende ret skal tage stilling til i hovedsagen. De nederlandske myndigheder har således ikke fastsat en mulighed for at pålægge en distributør en administrativ sanktion i det tilfælde, hvor væsken i en genopfyldningsbeholder til elektroniske cigaretter har et lavere nikotinindhold end det, der er angivet på emballagen, og hvor denne genopfyldningsbeholder er på et detailsalgssted.

25 I denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast retspraksis tilkommer det, inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. i denne retning dom af 16.12.1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, præmis 15, af 8.11.1990, Gmurzynska-Bscher, C-231/89, EU:C:1990:386, præmis 19 og 20, og af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 54).

26 Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 61, og af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 55).

27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret imidlertid netop en fortolkning af begrebet »markedsføring« i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2014/40 med henblik på at afgøre, om det er muligt at dømme en distributør af genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter med den begrundelse, at denne distributør har solgt en vare, der ikke er i overensstemmelse med en af forpligtelserne i dette direktiv, til et detailsalgssted og ikke til en forbruger.

28 Følgelig må det fastslås, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

*Om realiteten*

29 Da Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) for nylig forelagde Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af begrebet »markedsføring« i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2014/40, fastslog Domstolen, at artikel 23, stk. 2, i direktiv 2014/40, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, nr. 40), skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at tobaksvarer, hvis mærkning af enkeltpakninger er i strid med kravene vedrørende præsentationen af disse varer, ikke markedsføres, ikke er begrænset til det tidspunkt, hvor et detailsalgssted stiller dem til rådighed for forbrugeren (dom af 15.5.2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, præmis 52).

30 Artikel 23, stk. 2, i direktiv 2014/40 har en tværgående rækkevidde, for så vidt som den tilsigter, at tobak og relaterede produkter, der ikke er i overensstemmelse med nogen af dette direktivs bestemmelser, ikke markedsføres (jf. i denne retning dom af 15.5.2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, præmis 39).

31 For at sikre effektiviteten af denne bestemmelse pålægger nævnte direktivs artikel 23, stk. 3, således medlemsstaterne at fastsætte de regler for sanktioner, der skal anvendes ved overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af nævnte direktiv, og at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at disse sanktioner håndhæves. Indførelsen af disse regler for sanktioner vedrører alle bestemmelserne i direktiv 2014/40, uanset på hvilket trin i forsyningskæden de finder anvendelse, og er således ikke begrænset til det trin, hvor et detailsalgssted stiller tobaksvarer, der ikke er i overensstemmelse med kravene, til rådighed for forbrugerne (dom af 15.5.2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, præmis 39).

32 Denne fortolkning, hvorefter den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne, gælder på et hvilket som helst trin i forsyningskæden uden at være begrænset til det trin, hvor et detailsalgssted stiller tobaksvarer til rådighed for forbrugerne, understøttes ligeledes af den bredere lovgivningsmæssige sammenhæng, som direktiv 2014/40 indgår i, navnlig forordning 2019/1020, som i overensstemmelse med denne forordnings artikel 2 og punkt 55 i bilag I hertil finder anvendelse på produkter, der er omfattet af direktiv 2014/40 (jf. i denne retning dom af 15.5.2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, præmis 42-46).

33 Med henblik på at nå målet om at sikre et højt sundheds- og forbrugerbeskyttelsesniveau som fastsat i dette direktivs artikel 1, sammenholdt med 8. og 59. betragtning hertil, indebærer denne kontrolforpligtelse, at der foretages overvågning i de forskellige led i forsyningskæden, idet det sikres, at medlemsstaterne for hver proces, der fører til, at produktet i sidste ende stilles til rådighed for forbrugerne, sikrer, at kravene i nævnte direktiv overholdes (dom af 15.5.2025, Bundesminister für Gesundheit, C-717/23, EU:C:2025:351, præmis 51).

34 Den omstændighed, at tvisten i hovedsagen vedrører salg af genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, kan ikke ændre den fortolkning af artikel 23, stk. 2, i direktiv 2014/40, der er anført i denne doms præmis 29. Tværtimod understreger dette direktivs artikel 20, som udelukkende vedrører elektroniske cigaretter, udtrykkeligt i stk. 1, at medlemsstaterne har pligt til at sikre, »at elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere kun markedsføres, hvis de overholder [nævnte] direktiv og al anden relevant EU-lovgivning«.

35 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 23, stk. 2, i direktiv 2014/40, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, nr. 40), og artikel 20, stk. 4, litra b), nr. i), skal fortolkes således, at medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger er påført en urigtig angivelse af deres nikotinindhold, ikke markedsføres, ikke er begrænset til det tidspunkt, hvor et detailsalgssted stiller disse genopfyldningsbeholdere til rådighed for forbrugeren.

### *Det andet spørgsmål*

36 Indledningsvis bemærkes, at det andet spørgsmål, således som det er affattet af den forelæggende ret, ikke vedrører nogen EU-retlig bestemmelse.

37 Som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer det imidlertid Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. I lyset heraf kan Domstolen se sig foranlediget til at inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål (jf. i denne retning dom af 20.3.1986, Tissier, 35/85, EU:C:1986:143, præmis 9, og af 4.10.2024, Confédération paysanne (Meloner og tomater fra Vestsahara), C-399/22, EU:C:2024:839, præmis 40).

38 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at de sanktioner, der er genstand for tvisten i hovedsagen, henhører under de sanktionsregler, som medlemsstaterne er forpligtet til at vedtage på grundlag af artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40.

39 Under disse omstændigheder må det antages, at den forelæggende ret med det andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en administrativ bøde af strafferetlig karakter for at sanktionere en erhvervsdrivende, der har markedsført genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger er påført en urigtig angivelse af nikotinindholdet, selv om denne angivelse svarer til angivelsen i den anmeldelse, der i henhold til dette direktivs artikel 20, stk. 2, er foretaget af den »fabrikant« eller den »importør«, hos hvem denne erhvervsdrivende har købt disse beholdere.

40 Det fremgår for det første af ordlyden af artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40, at medlemsstaterne fastsætter regler for sanktioner, der skal anvendes ved overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af dette direktiv, for det andet, at disse sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, og for det tredje, at 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.

41 Ud over sidstnævnte præcisering, som gør muligheden for at udligne den økonomiske fordel, der er opnået ved en overtrædelse, betinget af, at overtrædelsen er forsætlig, indeholder direktiv 2014/40 således ikke andre regler om indførelse af den sanktionsordning, der skal finde anvendelse, end reglen om, at disse sanktioner er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning. Det kan således udledes af ordlyden af dette direktivs artikel 23, stk. 3, at medlemsstaterne, forudsat at de overholder dette krav, bevarer deres autonomi ved fastlæggelsen af denne ordning.

42 Så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig ordning, er medlemsstaterne således 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 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 23, af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 39, og af 21.11.2024, Ekostroy, C-61/23, EU:C:2024:974, præmis 41).

43 Som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, er det underliggende spørgsmål i det andet spørgsmål, om en ordning med objektivt ansvar er forenelig med det krav, der er fastsat i artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40, og navnlig overholdelsen af proportionalitetsprincippet.

44 Hvad angår dette princip fremgår det af Domstolens praksis, at en sådan ordning ikke i sig selv er uforenelig med EU-retten (jf. i denne retning dom af 10.7.1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, præmis 19, af 27.2.1997, Ebony Maritime og Loten Navigation, C-177/95, EU:C:1997:89, præmis 36, af 11.7.2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, EU:C:2002:440, præmis 47, og af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 47).

45 En ordning med objektivt ansvar er således ikke uforholdsmæssig, når ordningen kan tilskynde de omhandlede personer til at overholde bestemmelserne i en forordning, og når de forfulgte formål har en almen interesse, som kan begrunde indførelsen af en sådan ordning (jf. i denne retning dom af 10.7.1990, Hansen, C-326/88, EU:C:1990:291, præmis 19, og af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 48).

46 I det foreliggende tilfælde forfølger direktiv 2014/40, således som det er anført i denne doms præmis 33, i henhold til dets artikel 1 for det første målet om at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge.

47 Et sådant mål er af almen interesse som omhandlet i den i denne doms præmis 45 nævnte retspraksis (jf. i denne retning dom af 6.9.2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 49, og af 29.4.2015, Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, præmis 57), der kan begrunde, at medlemsstaterne indfører en ordning med objektivt ansvar. Et sådant system er i øvrigt egnet til at tilskynde de berørte personer til at overholde de forpligtelser, der følger af direktiv 2014/40.

48 Hvad angår den særlige omstændighed, at nikotinindholdet, der er årsag til de sanktioner, der er omhandlet i hovedsagen, er i overensstemmelse med det indhold, som fabrikanten og importørerne af de omtvistede produkter har anmeldt i henhold til artikel 20, stk. 2, i direktivet, skal det bemærkes, at denne anmeldelse i overensstemmelse med 13. betragtning til nævnte direktiv har til formål at lette medlemsstaternes og Kommissionens reguleringsopgave og ikke at give erhvervsdrivende i efterfølgende led mulighed for at unddrage sig deres ansvar.

49 For det andet synes disse sanktioner ikke at kunne udligne den økonomiske fordel, der er opnået ved overtrædelsen, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. I et sådant tilfælde vil de nævnte sanktioner ikke nødvendiggøre et bevis for, at der foreligger forsæt på grundlag af artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40.

50 Under sådanne omstændigheder kan medlemsstaterne således vedtage en national lovgivning, der fastsætter en administrativ bøde af strafferetlig karakter for at sanktionere en erhvervsdrivende, der har markedsført genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger er

påført en urigtig angivelse af nikotinindholdet, selv om denne angivelse svarer til angivelsen i den anmeldelse, der i henhold til dette direktivs artikel 20, stk. 2, er foretaget af den »fabrikant« eller den »importør«, hos hvem denne erhvervsdrivende har købt disse beholdere.

51 Medlemsstaterne skal dog overholde proportionalitetsprincippet ved fastlæggelsen af de elementer, som udgør en overtrædelse, men dette er ligeledes tilfældet, når der er tale om at vurdere de relevante forhold med henblik på at fastsætte bødens størrelse (jf. i denne retning dom af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 54, af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 43, og af 21.11.2024, Ekostroy, C-61/23, EU:C:2024:974, præmis 46).

52 Dette indebærer, at der skal tages hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen ved fastsættelsen af bødens størrelse (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 45, og af 21.11.2024, Ekostroy, C-61/23, EU:C:2024:974, præmis 47). Derfor kan pålæggelse af en fast bøde for enhver overtrædelse af visse forpligtelser i den nationale lovgivning, uden at bødens størrelse tilpasses overtrædelsens grovhed, forekomme uforholdsmæssig i forhold til de mål, der forfølges med EU-lovgivningen (jf. i denne retning dom af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 41, og af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 50).

53 I det foreliggende tilfælde synes den nationale lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, med forbehold af de vurderinger, der henhører under den forelæggende rets kompetence, ikke at give mulighed for en individualisering af de nævnte sanktioner. Det fremgår nemlig af anmodningen om præjudiciel afgørelse og af de indlæg, der er indgivet til Domstolen, at størrelsen af de bøder, som de to omhandlede distributører er blevet pålagt, er uafhængig af de konkrete omstændigheder i sagen, og navnlig af den omstændighed, at den angivelse af nikotinindholdet, som de er blevet foreholdt, er højere end det nikotinindhold, der faktisk er i de markedsførte genopfyldningsbeholdere.

54 Det følger heraf, at anvendelsen af en fast økonomisk sanktion for enhver overtrædelse af visse forpligtelser, der er fastsat i den nationale lovgivning i henhold til direktiv 2014/40, uden at størrelsen af denne bøde tilpasses overtrædelsens grovhed, således som det synes at være fastsat i de i hovedsagen omhandlede sanktionsregler, er uforholdsmæssig i forhold til det mål, der forfølges med direktiv 2014/40, nemlig at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge (jf. analogt dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 62-64 og 66, og af 21.11.2024, Ekostroy, C-61/23, EU:C:2024:974, præmis 53).

55 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en administrativ bøde af strafferetlig karakter for at sanktionere en erhvervsdrivende, der har markedsført genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger er påført en urigtig angivelse af nikotinindholdet, selv om denne angivelse svarer til angivelsen i den anmeldelse, der i henhold til dette direktivs artikel 20, stk. 2, er foretaget af den »fabrikant« eller den »importør«, hos hvem denne erhvervsdrivende har købt disse beholdere, når størrelsen af denne bøde ikke kan tilpasses overtrædelsens grovhed under hensyntagen til de konkrete omstændigheder i sagen.

## Sagsomkostninger

56 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 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 (Syvende Afdeling) for ret:

1) **Artikel 23, stk. 2, 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, sammenholdt med artikel 2, nr. 40), og artikel 20, stk. 4, litra b), nr. i), i dette direktiv,**

   **skal fortolkes således, at**

   **medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger er påført en urigtig angivelse af deres nikotinindhold, ikke markedsføres, ikke er begrænset til det tidspunkt, hvor et detailsalgssted stiller disse genopfyldningsbeholdere til rådighed for forbrugeren.**

2) **Artikel 23, stk. 3, i direktiv 2014/40**

   **skal fortolkes således, at**

   **denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en administrativ bøde af strafferetlig karakter for at sanktionere en erhvervsdrivende, der har markedsført genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter, hvis enkeltpakninger er påført en urigtig angivelse af nikotinindholdet, selv om denne angivelse svarer til angivelsen i den anmeldelse, der i henhold til dette direktivs artikel 20, stk. 2, er foretaget af den »fabrikant« eller den »importør«, hos hvem denne erhvervsdrivende har købt disse beholdere, når størrelsen af denne bøde ikke kan tilpasses overtrædelsens grovhed under hensyntagen til de konkrete omstændigheder i sagen.**

Underskrifter