

**Zaak C-452/20**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

23 september 2020

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

5 augustus 2020

**Appellant:**

PJ

**Geïntimeerden:**

Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Toscana

Ministero dell'Economia e delle Finanze

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep ingesteld door een natuurlijke persoon, de eigenaar van een verkooppunt van monopoliegoederen, tegen een vonnis van de T.A.R. Toscana (bestuursrechter in eerste aanleg Toscane, Italië) houdende afwijzing van zijn beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Agenzia delle dogane e dei monopoli (agentschap voor douane en staatsmonopolies) waarbij de vergunning voor de uitoefening van zijn activiteit gedurende 15 dagen werd geschorst omdat was vastgesteld dat hij sigaretten aan een minderjarige had verkocht.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Verenigbaarheid van een bepaling van nationaal recht 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 (hierna: „richtlijn 2014/40”) met artikel 23, lid 3, en de overwegingen 21 en 60 van deze richtlijn, en met artikel 5 VEU. Gestelde onevenredigheid van de sanctie bestaande in de schorsing van de vergunning voor de wederverkoop van tabak gedurende 15 dagen, die aan de vergunninghouder is opgelegd wegens het verkopen van sigaretten aan een minderjarige.

### **Prejudiciële vraag**

„Maakt artikel 25, lid 2, van regio decreto (koninklijk besluit) nr. 2316 van 24 december 1934, zoals vervangen bij artikel 24, lid 3, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 6 van 2016 (houdende omzetting van richtlijn 2014/40/EU 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) – voor zover daarin is bepaald dat ‚[a]an personen die tabaksproducten, elektronische sigaretten, navulverpakkingen die nicotine bevatten of nieuwsoortige tabaksproducten verkopen of verstrekken aan personen jonger dan 18 jaar, [...] een administratieve geldboete van 500,00 tot 3 000,00 EUR [wordt] opgelegd en hun vergunning voor de uitoefening van deze activiteit gedurende 15 dagen [wordt] geschorst’ – inbreuk op de Unierechtelijke beginselen van evenredigheid en voorzorg die volgen uit artikel 5 VEU, artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 alsook de overwegingen 21 en 60 van deze richtlijn, door voorrang te geven aan het voorzorgsbeginsel zonder het te temperen met het evenredigheidsbeginsel, en aldus de belangen van ondernemers op onevenredige wijze op te offeren ten gunste van de bescherming van het recht op gezondheid, waardoor geen goed evenwicht tussen de grondrechten wordt gegarandeerd, temeer daar hiervoor een sanctie wordt gebruikt waarmee, in strijd met overweging 8 van de richtlijn, het doel het roken onder jongeren te ontmoedigen niet doeltreffend wordt nagestreefd?”

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 5 VEU

Richtlijn 2014/40: overwegingen 8, 21, 60; artikel 1, laatste alinea; artikel 23, lid 3.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 - Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (koninklijk besluit nr. 2316 van 24 december 1934 - Goedkeuring van de gecodificeerde tekst van de

wetgeving inzake de bescherming en de bijstand van moeders en kinderen), zoals vervangen bij artikel 24, lid 3, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 6 van 2016): artikel 25, lid 2 (hierna: „litigieuze bepaling”): *„Personen die tabaksproducten, elektronische sigaretten, navulverpakkingen die nicotine bevatten of nieuwsoortige tabaksproducten verkopen of verstrekken aan personen jonger dan 18 jaar, wordt een administratieve geldboete van 500,00 tot 3 000,00 EUR opgelegd en hun vergunning voor de uitoefening van deze activiteit wordt gedurende 15 dagen geschorst. Indien deze handeling meer dan eenmaal is gepleegd, wordt een administratieve boete opgelegd van 1 000,00 tot 8 000,00 euro en wordt de vergunning voor de uitoefening van de activiteit ingetrokken.”*

Legge 9 luglio 2015, n. 114 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014 (wet nr. 114 van 9 juli 2015 - machtiging van de regering voor de omzetting van Europese richtlijnen en de uitvoering van andere handelingen van de Europese Unie 2014 – machtigingswet voor de EU 2014)

Legge 24 dicembre n. 234 - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (wet nr. 234 van 24 december 2012 - Algemene bepalingen voor de deelname van Italië aan het opstellen en de uitvoering van de wetgeving en het beleid van de Europese Unie)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 PJ (hierna: „verzoeker”) is de eigenaar van een verkooppunt van monopoliegoederen. In februari 2016 heeft de Agenzia delle dogane e dei monopoli naar aanleiding van een controle vastgesteld dat verzoeker sigaretten aan een minderjarige heeft verkocht. Bijgevolg heeft zij verzoeker op grond van de litigieuze bepaling een administratieve geldboete opgelegd van 1 000,00 EUR en de vergunning voor de uitoefening van zijn activiteit gedurende 15 dagen geschorst. Verzoeker heeft de hem opgelegde administratieve geldboete betaald en bij de T.A.R. beroep ingesteld tegen de schorsing van zijn vergunning en de daaraan verbonden handelingen.
- 2 De T.A.R. heeft het beroep bij vonnis van 27 november 2018 verworpen. Meer bepaald heeft deze rechter het verzoek om een prejudiciële verwijzing wegens strijdigheid van de litigieuze bepaling met het Unierecht, afgewezen.
- 3 Verzoeker heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië; hierna: „verwijzende rechter”), en daarbij dezelfde argumenten aangevoerd als bij de T.A.R.
- 4 De Agenzia delle dogane e dei monopoli en het Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën) hebben in hun conclusies van antwoord verwerping van het hoger beroep gevorderd.

**Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 5 Verzoeker wijst op de onredelijkheid en de onevenredigheid van de bijkomende administratieve sanctie in de vorm van een schorsing voor een eerste en eenmalige overtreding, die boven op de administratieve geldboete is opgelegd. Hij betoogt ten eerste dat met de litigieuze bepaling het hoofddoel van richtlijn 2014/40 – te weten, het roken bij jongeren ontmoedigen – niet doeltreffend wordt nagestreefd, aangezien zij eerder een negatieve invloed heeft op de economische activiteit van de overtreder dan dat zij het roken actief ontmoedigt. Ten tweede stelt hij dat deze bepaling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 5 VEU en artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40, zoals ook blijkt uit een advies van de Commissie XIV EU-beleid van de Italiaanse kamer van afgevaardigden, die verklaart dat het op wederverkopers toepasselijke sanctiestelsel niet in overeenstemming is met het evenredigheids- en doeltreffendheidsbeginsel, zowel omdat de vastgestelde sancties te zwaar zijn, als wegens het feit dat wederverkopers niet altijd in staat zijn de leeftijd van de koper nauwkeurig vast te stellen.
- 6 Meer in het bijzonder voert verzoeker aan dat de Italiaanse wetgever bij de omzetting van richtlijn 2014/40 geen acht heeft geslagen op het beginsel dat de staten geen zwaardere (dat wil zeggen, onevenredige) verplichtingen kunnen opleggen of zwaardere beperkingen kunnen stellen aan de door het Unierecht beschermde vrijheden van de staatsburger dan voor het openbaar belang strikt noodzakelijk zijn om het doel te verwezenlijken dat de betrokken autoriteit dient na te streven. Het doel het roken bij jongeren te verminderen had daarentegen kunnen worden nagestreefd met minder ingrijpende en minder strenge verplichtingen, door middel van een sanctiestelsel van geleidelijk zwaardere sancties waarmee kan worden gegarandeerd dat aan de overtreder geen zodanige sanctie wordt opgelegd dat zijn bestaan als ondernemer reeds bij de eerste overtreding feitelijk in gevaar komt.
- 7 Volgens verzoeker geeft de litigieuze bepaling voorrang aan het voorzorgsbeginsel om het recht op gezondheid van de minderjarige te beschermen, waardoor inbreuk wordt gemaakt op het evenredigheidsbeginsel ten aanzien van de gevolgen die deze bescherming heeft voor de vrijheid van ondernemerschap, en schrijft zij bovendien geen passende maatregelen voor om de beoogde bescherming te verwezenlijken. In dit verband betoogt verzoeker dat het evenredigheidsbeginsel in de regelgeving van de Europese Unie een temperende invloed heeft op het voorzorgsbeginsel waarmee, om een hoger beschermingsniveau te bieden, alle tegengestelde economische belangen volledig kunnen worden opgeofferd. Verzoeker stelt dat de Italiaanse wetgever sancties heeft vastgesteld die veel verder gaan dan het louter compenseren van het economische voordeel dat met de verkoop van tabak aan minderjarigen is verkregen, en veel meer zijn dan een „passende maatregel” om te verhinderen dat voor de gezondheid van minderjarigen schadelijke producten worden verkocht. Daardoor wordt het noodzakelijke evenwicht tussen de verschillende in het Unierecht beschermde grondrechten verstoord, en wordt er inbreuk gemaakt op

het verbod op „gold plating”, dat wil zeggen, het verbod om bij de omzetting van Unieregelingen aanvullende beperkingen in te voeren.

- 8 Ter staving van zijn stelling verwijst verzoeker naar de volgende bepalingen: artikel 5, VEU, dat als volgt luidt: „Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken”; overweging 60 van richtlijn 2014/40, volgens welke de lidstaten bij de omzetting het evenredigheidsbeginsel in aanmerking dienen te nemen; artikel 23, lid 3, van deze richtlijn, waarin is bepaald dat „sancties die zullen worden opgelegd bij overtredingen van de ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen [...] doeltreffend, evenredig en afschrikkend [moeten] zijn [...]” en „[e]ventuele financiële administratieve sancties die kunnen worden opgelegd voor een opzettelijke overtreding [...] zo [kunnen] worden vastgesteld dat zij het met de overtreding beoogde economische voordeel neutraliseren”; overweging 21 van de richtlijn, waarin staat te lezen dat „lidstaten ertoe [moeten] worden aangezet de verkoop van deze producten aan kinderen en adolescenten te voorkomen door passende maatregelen ter vaststelling en handhaving van leeftijdsgrenzen te treffen”.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 9 Volgens de verwijzende rechter is de prejudiciële vraag weliswaar relevant voor de beslissing op het bij hem aanhangige geding, aangezien de litigieuze maatregel rechtstreeks op grond van de litigieuze bepaling is vastgesteld, maar is er geen sprake van de gestelde strijdigheid met het Unierecht.
- 10 Uit richtlijn 2014/40, in het bijzonder de overwegingen 8 en 21 en de laatste alinea van artikel 1, volgt namelijk duidelijk dat het recht op gezondheid, met name die van jongere generaties, voorrang heeft op de vrijheid van ondernemerschap van de wederverkoper. Volgens de verwijzende rechter blijkt dit onmiskenbaar uit de overweging dat tabaksproducten geen gewone producten zijn, dat bij het beter doen functioneren van de interne markt wordt uitgegaan van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid, met name voor jongeren, alsook de bescherming van de volksgezondheid, met name om het roken bij jongeren te verminderen, en dat de 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.
- 11 Daarnaast is de voorrang die de richtlijn heeft toegekend aan het recht op gezondheid, met name van jongeren, voor de uitlegging ervan cruciaal voor de concretisering en de afbakening van het beginsel van evenredigheid van de sanctie, in die zin dat de beoordeling of de sanctie evenredig is, afhangt van de vraag of de vastgestelde sanctie een doeltreffend en afschrikkend instrument kan vormen.

- 12 Overigens kent artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 de lidstaten de bevoegdheid toe regels voor sancties vast te stellen, maar daarbij wordt uitsluitend bepaald dat zij doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn. Juist op grond van de voorrang van het recht op gezondheid van de minderjarige kan worden beoordeeld of de aan de ondernemer opgelegde sanctie evenredig is afhankelijk van de mate waarin zij afschrikkend en dus doeltreffend kan zijn voor de verwezenlijking van het doel het gebruik van tabak door minderjarigen te verbieden. Waar in dezelfde bepaling een beginsel is vastgesteld voor de financiële sanctie die voor de overtreding wordt opgelegd, wordt slechts toegevoegd dat zij „het met de overtreding beoogde economische voordeel [kan] neutraliseren”. Dit beginsel sluit ten eerste niet uit dat administratieve sancties ook van niet-financiële aard kunnen zijn, en voorziet ten tweede uitsluitend in de mogelijkheid dat de hoogte van de sanctie en het economische voordeel elkaar compenseren.
- 13 De verwijzende rechter heeft geoordeeld dat in de beschreven context van Unierecht – waarin een afweging van de conflicterende rechten is gemaakt ten gunste van het recht op gezondheid van de minderjarige, en waarin aan elke staat de bevoegdheid is toegekend het instrument om dat doel te bereiken, dat evenredig moet zijn aan het recht van de ondernemer om zijn bedrijfsactiviteit te verrichten, in een afschrikkende en doeltreffende sanctie om te zetten – de keuzen van de Italiaanse wetgever volledig in overeenstemming lijken te zijn met de rechtsorde van de Europese Unie.
- 14 In het bijzonder noemt de verwijzende rechter machtigingswet nr. 114 van 2015, die enerzijds in artikel 6, lid 2, onder b), voorschrijft „*rekening te houden met de bijzondere kenmerken van tabaksproducten, met het oogmerk een te groot aanbod en de verspreiding van het roken bij jongeren te verhinderen*”, en anderzijds in dezelfde bepaling verwijst naar de nationale regeling waarin algemene beginselen voor de uitvoering van Unierecht op het gebied van sancties zijn vastgelegd [artikel 32, lid 1, onder d), van wet nr. 234 van 2012]; waar in deze bepaling is vastgesteld welk soort sanctie aan welk beschermingsniveau van de betrokken belangen is verbonden, is voorzien in de bijkomende sanctie van schorsing voor het geval dat nodig is om nakoming van de opgelegde verplichtingen te verzekeren. De Italiaanse wetgever heeft met de litigieuze bepaling terecht voorrang gegeven aan het recht dat volgens het Unierecht voorrang heeft en voorzien in de schorsing van 15 dagen indien de overtreding éénmaal wordt vastgesteld, waarbij vooraf geen minimum is vastgesteld, en een maximum van 6 maanden.
- 15 Volgens de verwijzende rechter lijkt de sanctie evenredig aan de opoffering van het recht van de ondernemer, aangezien zij afschrikkend en doeltreffend lijkt om het vastgestelde doel te bereiken, zodat het beschermde prevalentie belang vooraf wordt beschermd; bovendien maakt de sanctie geen inbreuk op het voorzorgsbeginsel zoals dat is ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof van Justitie [zie arresten van 9 juni 2016, Giovanni Pesce e.a./Presidenza del Consiglio dei Ministri e.a. (C-78/16), Cesare Serinelli e.a. /Presidenza del Consiglio dei Ministri e.a. (C-79/16)].

- 16 Kortom, in het kader van de genoemde beginselen van Unierecht en met de uitleggingscriteria die op grond van de in het Unierecht bevestigde beginselen noodzakelijk worden geacht – zodat de evenredigheid van de sanctie bestaande in de schorsing van de vergunning wordt beoordeeld in het licht van de voorrang van het recht op gezondheid van de minderjarige en de noodzaak, voor een doeltreffende bescherming, dat de sanctie afschrikkend is – vindt het economische verlies van de verkoper volgens de verwijzende rechter een redelijke rechtvaardiging in de afweging van de op verschillende wijzen beschermde rechten in de sector van de tabakshandel.
- 17 Volgens de verwijzende rechter heeft het Hof zich niet eerder gebogen over de bovenvermelde aspecten van de regeling van richtlijn 2014/40 in het bijzonder, en aangezien er geen rechtspraak op dit specifieke gebied bestaat, kan dus niet worden verwezen naar de theorie van de „acte clair”, temeer gezien het uitdrukkelijke verzoek van een partij, het belang van de prejudiciële vraag en het algemene gelding van de verplichting van rechters in laatste aanleg tot prejudiciële verwijzing.
- 18 Ondanks dat de verwijzende rechter zich ervan bewust is dat de vordering ongegrond is en de procesduur ten onrechte wordt verlengd met de duur van de prejudiciële procedure, verzoekt hij het Hof van Justitie, op grond van de zienswijze van verzoeker, om een prejudiciële beslissing louter om te voldoen aan de verplichting tot prejudiciële verwijzing omdat hij rechter in laatste aanleg is, en gezien het feit dat de lidstaat in geval van niet-nakoming van deze verplichting objectief rechtstreekse aansprakelijkheid heeft, en de magistraat civielrechtelijk aansprakelijk is (arresten van 30 september 2003, Kobler, C-224/01, en vervolgens 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, en 24 november 2011, Commissie/Italië, C-379/10).