

**Rechtssache C-452/20**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

23. September 2020

**Vorlegendes Gericht:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

5. August 2020

**Rechtsmittelführer:**

PJ

**Rechtsmittelgegner:**

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Rechtsmittel einer natürlichen Person, die eine Lizenz für die Tätigkeit des Weiterverkaufs von Monopulgütern besitzt, gegen ein Urteil des Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Verwaltungsgericht der Region Toscana), mit dem ihre Klage abgewiesen worden war, die sich auf Nichtigerklärung der Verfügung der Agenzia delle dogane e dei monopoli (Zoll- und Monopolagentur) gerichtet hatte, mit der ein fünfzehntägiger Entzug der Lizenz zur Ausübung ihrer Tätigkeit aufgrund des festgestellten Verkaufs von Zigaretten an einen Minderjährigen verhängt worden war.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Vereinbarkeit einer Bestimmung des nationalen Rechts zur Umsetzung der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der

Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (im Folgenden: Richtlinie 2014/40) mit Art. 23 Abs. 3 und mit den Erwägungsgründen 21 und 60 dieser Richtlinie sowie mit Art. 5 EUV. Geltend gemachte Unverhältnismäßigkeit der gegen den Lizenzinhaber wegen Verkaufs von Zigaretten an einen Minderjährigen verhängten Sanktion, die im fünfzehntägigen Entzug der Lizenz zur Ausübung der Tätigkeit des Weiterverkaufs von Tabakerzeugnissen besteht.

### **Vorlagefrage**

Verstößt Art. 25 Abs. 2 des r. d. 24 dicembre 1934, n. 2316 (Königliche Verordnung Nr. 2316 vom 24. Dezember 1934), ersetzt durch Art. 24 Abs. 3 des Decreto legislativo Nr. 6 aus 2016 (Umsetzung der Richtlinie 2014/40/EU zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG) – insoweit, als er festlegt „Wer Minderjährigen unter 18 Jahren Tabakerzeugnisse oder elektronische Zigaretten oder nikotinhaltige Nachfüllbehälter oder neuartige Tabakerzeugnisse verkauft oder liefert, gegen den wird ein Bußgeld in Höhe von 500,00 Euro bis 3 000,00 Euro sowie der fünfzehntägige Entzug der Lizenz zur Ausübung der Tätigkeit verhängt.“ – zumindest gegen die unionsrechtlichen Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Vorsorge, wie sie sich aus Art. 5 EUV, Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 sowie aus den Erwägungsgründen 21 und 60 dieser Richtlinie ergeben, indem er dem Vorsorgeprinzip Vorrang einräumt, ohne es durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abzumildern, und auf diese Weise unverhältnismäßig die Interessen der Wirtschaftsteilnehmer zugunsten des Schutzes des Rechts auf Gesundheit opfert, ohne einen gerechten Ausgleich zwischen den verschiedenen Grundrechten zu gewährleisten, noch dazu mit einer Sanktion, die unter Verstoß gegen den achten Erwägungsgrund der Richtlinie nicht wirksam das Ziel verfolgt, die Verbreitung des Rauchens bei jungen Menschen einzuschränken?

### **Angeführte Bestimmungen des Unionsrechts**

Artikel 5 EUV

Richtlinie 2014/40: Erwägungsgründe 8, 21, 60; Art. 1 letzter Halbsatz; Art. 23 Abs. 3.

## **Angeführte nationale Vorschriften**

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia, come sostituito dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 6 del 2016 (Königliche Verordnung Nr. 2316 vom 24. Dezember 1934 – Billigung des vereinheitlichten Wortlauts der Vorschriften über den Schutz und die Unterstützung von Müttern und Kindern, ersetzt durch Art. 24 Abs. 3 des Decreto legislativo Nr. 6 aus 2016): Art. 25 Abs. 2 (im Folgenden: die beanstandete Bestimmung): *„Wer Minderjährigen unter 18 Jahren Tabakerzeugnisse oder elektronische Zigaretten oder nikotinhaltige Nachfüllbehälter oder neuartige Tabakerzeugnisse verkauft oder liefert, gegen den wird ein Bußgeld in Höhe von 500,00 Euro bis 3 000,00 Euro sowie der fünfzehntägige Entzug der Lizenz zur Ausübung der Tätigkeit verhängt. Bei mehr als einmaliger Übertretung wird ein Bußgeld in Höhe von 1 000,00 Euro bis 8 000,00 Euro verhängt und die Lizenz zur Ausübung der Tätigkeit widerrufen“.*

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 (Gesetz Nr. 114 vom 9. Juli 2015 – Ermächtigung der Regierung zur Umsetzung der europäischen Richtlinien und zur Durchführung anderer Rechtsakte der Europäischen Union – Europäisches Ermächtigungsgesetz 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 (Gesetz Nr. 234 vom 24. Dezember – allgemeine Bestimmungen über die Beteiligung Italiens an der Ausarbeitung und Durchführung der Rechtsvorschriften und Politiken der Europäischen Union)

## **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 PJ (im Folgenden: Rechtsmittelführer) ist Inhaber einer Verkaufsstelle für Monopulgüter. Im Februar 2016 stellte die Zoll- und Monopolagentur fest, dass der Rechtsmittelführer Zigaretten an einen Minderjährigen verkauft hatte. Daher verhängte sie gegen den Rechtsmittelführer gemäß der beanstandeten Bestimmung ein Bußgeld in Höhe von 1 000,00 Euro und den fünfzehntägigen Entzug der Lizenz zur Ausübung seiner Tätigkeit. Der Rechtsmittelführer entrichtete das gegen ihn verhängte Bußgeld und focht vor dem Verwaltungsgericht der Region Toskana die Verfügung des Lizenzentzugs und die damit verbundenen Rechtsakte an.
- 2 Das Verwaltungsgericht der Region Toskana wies die Klage mit Urteil vom 27. November 2018 ab. Insbesondere hielt es den wegen der geltend gemachten Unvereinbarkeit der beanstandeten Bestimmung mit dem Unionsrecht gestellten Antrag auf Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens für unbegründet.

- 3 Der Rechtsmittelführer legte gegen dieses Urteil Berufung beim Consiglio di Stato (Staatsrat, im Folgenden: vorlegendes Gericht) ein und wiederholte, was er vor dem Verwaltungsgericht der Region Toscana vorgebracht hatte.
- 4 Die Zoll- und Monopolagentur und das Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen) ließen sich auf den Rechtsstreit ein und beantragten die Abweisung der Berufung.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 5 Der Rechtsmittelführer betont die Unangemessenheit und Unverhältnismäßigkeit der für eine erstmalige und einzige Verwaltungsübertretung verhängten zusätzlichen Verwaltungsstrafe in Form des Lizenzentzugs, die zum Bußgeld hinzukomme. Die beanstandete Bestimmung verfolge zum einen nicht wirksam das Hauptziel der Richtlinie 2014/40, das darin bestehe, die Verbreitung des Rauchens bei jungen Menschen einzuschränken, da sie sich eher nachteilig auf die wirtschaftliche Tätigkeit des Zuwiderhandelnden als positiv auf die Einschränkung des Rauchens auswirke, und verstoße zum anderen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Art. 5 EUV und Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40, wie auch aus einem Gutachten des EU-Politiken-Ausschusses XIV der Camera dei Deputati (Abgeordnetenkammer des italienischen Parlaments) hervorgehe, der das für Wiederverkäufer geltende Sanktionssystem für unvereinbar mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Effektivität gehalten habe, zum einen wegen der übermäßigen Härte der vorgesehenen Sanktionen und zum anderen aufgrund der Tatsache, dass die Wiederverkäufer oft nicht in der Lage seien, das Alter des Käufers mit Sicherheit zu überprüfen.
- 6 Insbesondere hat der italienische Gesetzgeber nach Auffassung des Rechtsmittelführers bei der Umsetzung der Richtlinie 2014/40 nicht den Grundsatz angewandt, dass die Staaten nicht Verpflichtungen und Einschränkungen der durch das Recht der europäischen Union geschützten Grundfreiheiten des Bürgers auferlegen könnten, die unverhältnismäßig seien, d. h. über das hinausgingen, was für die Betroffenen unbedingt zur Erreichung des von der Behörde zu verfolgenden Ziels erforderlich sei. Nach Ansicht des Rechtsmittelführers hätte das Ziel der Einschränkung der Verbreitung des Rauchens bei jungen Menschen hingegen mit gelinderen und weniger beschränkenden Auflagen verfolgt werden können, über ein Sanktionssystem, das auf einer effektiven stufenweisen Verschärfung und Staffelung beruhe und geeignet sei, dem Zuwiderhandelnden eine Sanktion sicherzustellen, die nicht bereits bei der ersten Übertretung faktisch sein Überleben als Wirtschaftsteilnehmer gefährde.
- 7 Die beanstandete Bestimmung habe dem Vorsorgeprinzip den Vorrang gegeben, um das Recht des Minderjährigen auf Gesundheit zu schützen, und dabei gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Auswirkungen eines solchen Schutzes auf das Recht auf Ausübung der unternehmerischen Tätigkeit

verstoßen, noch dazu ohne Maßnahmen vorzusehen, die zur Erreichung des verfolgten Schutzziels geeignet seien. In der Rechtsordnung der Europäischen Union mildere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz das Vorsorgeprinzip ab, das zur Sicherstellung des höchsten Schutzniveaus die vollständige Opferung der entgegengesetzten wirtschaftlichen Interessen erlauben würde. Der italienische Gesetzgeber habe Sanktionen vorgesehen, die weit über die bloße Aufhebung des durch Tabakverkauf an Minderjährige erlangten wirtschaftlichen Vorteils und eine „angemessene Maßnahme“ zur Verhinderung des Verkaufs von für die Gesundheit der Minderjährigen schädlichen Erzeugnissen hinausgingen. Auf diese Weise werde das erforderliche Gleichgewicht zwischen den verschiedenen durch die Rechtsordnung der Europäischen Union geschützten Grundrechte gestört und gegen das Verbot des *gold plating* (der Überregulierung), d. h. das Verbot, bei der Umsetzung der Unionsrechtsvorschriften zusätzliche Beschränkungen einzuführen, verstoßen.

- 8 Der Rechtsmittelführer beruft sich dabei auf Folgendes: Art. 5 EUV, demzufolge „[n]ach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ... die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus[gehen]“; Erwägungsgrund 60 der Richtlinie 2014/40, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei ihrer Umsetzung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten; Art. 23 Abs. 3 dieser Richtlinie, wonach „ [die] für Verstöße gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften [festzulegenden] Sanktionen ... wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein [müssen]“ und „Verwaltungssanktionen finanzieller Art, die für vorsätzliche Verstöße verhängt werden, ... so gestaltet sein [dürfen], dass sie den durch den Verstoß angestrebten wirtschaftlichen Vorteil aufheben“; Erwägungsgrund 21 der Richtlinie, wonach „ die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden [sollten], den Verkauf dieser Erzeugnisse an Kinder und Jugendliche zu verhindern, indem sie geeignete Maßnahmen ... erlassen.“

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 9 Obwohl das vorliegende Gericht festhält, dass die Vorlagefrage für die Entscheidung über den bei ihm anhängigen Rechtsstreits insoweit erheblich ist, als die angefochtene Verfügung in unmittelbarer Anwendung der beanstandeten Bestimmung erlassen wurde, geht es jedoch davon aus, dass der geltend gemachte Widerspruch zur Rechtsordnung der europäischen Union nicht besteht.
- 10 Aus der Richtlinie 2014/40, insbesondere aus deren Erwägungsgründen 8 und 21 und aus dem letzten Halbsatz des Art. 1 ergebe sich nämlich klar der Vorrang des Rechts auf Gesundheit, im vorliegenden Fall der jungen Generationen, vor dem Recht auf Ausübung der unternehmerischen Tätigkeit des Wiederverkäufers. Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts kommt darin unmissverständlich zum Ausdruck, dass Tabak nicht als gewöhnliche Ware angesehen wird, dass ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erleichtert



werden und gleichzeitig die Gesundheit geschützt werden soll, vor allem um die Verbreitung des Rauchens bei jungen Menschen zu reduzieren, und dass außerdem dazu angehalten werden soll, den Verkauf dieser Erzeugnisse an Kinder und Jugendliche durch den Erlass geeigneter Maßnahmen zur Festlegung und Durchsetzung von Altersgrenzen zu verhindern.

- 11 Zudem stellt der Vorrang, den die Richtlinie dem Recht auf Gesundheit, insbesondere der jungen Menschen, eingeräumt hat, für den Rechtsausleger den Schlüssel zur Konkretisierung und Abgrenzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der Sanktion in dem Sinn dar, dass die Abwägung der Verhältnismäßigkeit davon abhängt, ob die verhängte Strafe geeignet ist, ein wirksames und abschreckendes Instrument zu sein.
- 12 Im Übrigen überträgt Art. 23 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 den Mitgliedstaaten die Befugnis, Vorschriften über die Sanktionen festzulegen, wobei er nur vorsieht, dass diese wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen; gerade der Vorrang des Rechts des Minderjährigen auf Gesundheit gestattet es, die Verhältnismäßigkeit der gegen den Unternehmer verhängten Sanktion je nachdem zu beurteilen, ob sie geeignet ist, abschreckend und somit wirksam im Hinblick auf das Ziel zu sein, den Minderjährigen den Tabakkonsum zu verbieten. Dieser Art. 23 Abs. 3 fügt bei der Aufstellung eines Grundsatzes für die im Falle des Verstoßes verhängte finanzielle Sanktion bloß hinzu, dass diese „so gestaltet sein [darf], dass sie den durch den Verstoß angestrebten wirtschaftlichen Vorteil [aufhebt]“; dieser Grundsatz schließt zum einen andere Verwaltungssanktionen als finanzielle nicht aus, zum anderen sieht er nur die Möglichkeit vor, dass sich die Höhe der Sanktion und der erlangte wirtschaftliche Vorteil aufheben.
- 13 Im beschriebenen Kontext des Unionsrechts, dessen Abwägung zwischen den widerstreitenden Rechten zugunsten des Rechts des Minderjährigen auf Gesundheit ausgefallen ist und das jedem Staat die Befugnis anvertraut hat, zur Erreichung des Ziels jenes Instrument als abschreckende und wirksame Sanktion umzusetzen, das im Hinblick auf das Recht des Unternehmers, die unternehmerische Tätigkeit des Verkaufs von Tabakerzeugnissen zu entfalten, verhältnismäßig ist, ist das vorliegende Gericht der Ansicht, dass die Entscheidungen, die der italienische Gesetzgeber getroffen hat, zusammen betrachtet völlig im Einklang mit der Rechtsordnung der Europäischen Union stehen.
- 14 Insbesondere erwähnt das vorliegende Gericht die legge di delega n. 114 del 2015 (Ermächtigungsgesetz Nr. 114 aus 2015), die zum einen in ihrem Art. 6 Buchst. b Abs. 2 die Verpflichtung aufstellt, „der Besonderheit von Tabakerzeugnissen Rechnung zu tragen, um ein Überangebot und die Verbreitung des Rauchens unter Minderjährigen zu verhindern“, und zum anderen in derselben Bestimmung auf die innerstaatliche Vorschrift verweist, die allgemeine Grundsätze für die Umsetzung des Rechts der Europäischen Union im Bereich von Sanktionen aufgestellt hat (Art. 32 Abs. 1 Buchst. d der legge n. 234 del 2012 [Gesetz Nr. 234 aus 2012]) und durch Herstellung einer Verbindung zwischen den Sanktionsarten

und dem Schutzniveau der auf dem Spiel stehenden Interessen die zusätzliche Sanktion des Lizenzentzugs vorgesehen hat, wo sie notwendig ist, um die Einhaltung der auferlegten Verpflichtungen sicherzustellen. Mit der beanstandeten Bestimmung hat der italienische Gesetzgeber, indem er korrekterweise dem gemäß der Rechtsordnung der Europäischen Union vorrangigen Recht den Vorrang eingeräumt hat, den fünfzehntägigen Lizenzentzug als Folge einer einzigen Feststellung eines Verstoßes vorgesehen, wobei kein Minimum im Vorhinein festgelegt und ein Maximum von sechs Monaten möglich ist.

- 15 Die Sanktion erscheint im Übrigen nach Auffassung des vorliegenden Gerichts im Hinblick auf die Opferung des Rechts des Unternehmers verhältnismäßig, da sie letztlich abschreckend und wirksam zur Erreichung des verfolgten Ziels ist und so vorsorglich das geschützte vorrangige Interesse schützt; sie verstößt zudem nicht gegen das Vorsorgeprinzip, wie es von der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellt wurde (vgl. Urteil vom 9. Juni 2016, Giovanni Pesce u. a./Presidenza del Consiglio dei Ministri u. a. [C-78/16], Cesare Serinelli u. a./Presidenza del Consiglio dei Ministri u. a. [C-79/16]).
- 16 Abschließend beurteilt das vorliegende Gericht im Rahmen der angeführten Grundsätze des Unionsrechts und nach den Auslegungskriterien, die aufgrund der mit den unionsrechtlichen Vorschriften geltend gemachten Grundsätze für erforderlich erachtet werden, die Verhältnismäßigkeit der Sanktion des Lizenzentzugs im Licht des Vorrangs des Rechts des Minderjährigen auf Gesundheit und im Hinblick darauf, dass die Sanktion, damit der Schutz wirksam ist, zwangsläufig abschreckend sein muss, und vertritt die Ansicht, dass der wirtschaftliche Verlust des Verkäufers eine angemessene Rechtfertigung in der Abwägung von in unterschiedlicher Weise geschützten Rechten im Bereich des Tabakhandels findet.
- 17 Nach Auffassung des vorliegenden Gerichts ist nicht ersichtlich, dass sich der Gerichtshof spezifisch unter den oben dargelegten Gesichtspunkten mit den Vorschriften der Richtlinie 2014/40 befasst hätte, und im Übrigen kann mangels eines spezifischen Präzedenzfalles nicht auf die Theorie des „acte claire“ verwiesen werden, zumal eine Partei ausdrücklich die Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens beantragt hat, die Vorlagefrage entscheidungserheblich ist und für die letztinstanzlichen Gerichte allgemein die Pflicht zur Vorlage an den Gerichtshof gilt.
- 18 Obwohl sich das vorliegende Gericht der Unbegründetheit des Anspruchs des Rechtsmittelführers und der ungerechtfertigten Verlängerung der Prozessdauer aufgrund der Anhängigkeit der Vorlagefrage bewusst ist, legt es zu dem alleinigen Zweck, der Pflicht des letztinstanzlichen nationalen Gerichts zur Vorlage an den Gerichtshof nachzukommen, und unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Nichteinhaltung dieser Pflicht eine direkte und im Wesentlichen verschuldensunabhängige Haftung des Mitgliedstaats (Urteile vom 30. September 2003, Kobler [C-224/01]; in der Folge vom 13. Juni 2006, Traghetti del Mediterraneo [C-173/03] und vom 24. November 2011, Kommission/Italien

[C-379/10]) sowie die zivilrechtliche Haftung des Richters begründet, dem Gerichtshof der Europäischen Union auf der Grundlage des Vorbringens des Rechtsmittelführers die Frage zur Vorabentscheidung vor.

19

ARBEITSDOKUMENT