ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 14ης Μαρτίου 2024[1]

Υπόθεση C-16/23

FA.RO. di YK & C. Sas
κατά
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
παρεμβαίνουσα:
JS

[αίτηση του Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria
(διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λιγουρίας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Πώληση προϊόντων καπνού – Μονοπώλια παροχής υπηρεσιών – Σύστημα χορήγησης άδειας – Απαιτήσεις που ισχύουν για την εγκατάσταση παρόχων υπηρεσιών – Εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία επιβάλλει περιορισμούς στη χορήγηση αδειών για τη δημιουργία καταστημάτων μεταπώλησης προϊόντων μονοπωλίου – Κριτήρια γεωγραφικής απόστασης και πυκνότητας πληθυσμού – Προστασία της δημόσιας υγείας από το κάπνισμα»

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά τη συμβατότητα της ιταλικής νομοθεσίας που ισχύει για τη λιανική πώληση προϊόντων καπνού με την οδηγία 2006/123/ΕΚ[2].

2. Προκειμένου να αδειοδοτηθεί η δημιουργία σημείων πώλησης των εν λόγω προϊόντων, η επίμαχη ρύθμιση προβλέπει περιοριστικά κριτήρια γεωγραφικής απόστασης και πυκνότητας πληθυσμού. Το αιτούν δικαστήριο διατυπώνει αμφιβολίες για το κατά πόσον τα κριτήρια αυτά συνάδουν με την οδηγία 2006/123.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης. Η οδηγία 2006/123

3. Το άρθρο 1 («Αντικείμενο») ορίζει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών.

2. Η παρούσα οδηγία δεν αφορά την ελευθέρωση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος που επιφυλάσσονται αποκλειστικά σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ούτε την ιδιωτικοποίηση δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών.

3. Η παρούσα οδηγία δεν αφορά την κατάργηση μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών ούτε τις ενισχύσεις τις οποίες χορηγούν τα κράτη μέλη και οι οποίες διέπονται από τους κοινοτικούς κανόνες περί ανταγωνισμού.

Η παρούσα οδηγία δεν θίγει την ελευθερία των κρατών μελών να ορίζουν, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, ποιες υπηρεσίες θεωρούν γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, πώς θα πρέπει να οργανώνονται και να χρηματοδοτούνται οι εν λόγω υπηρεσίες, τηρουμένων των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, και σε ποιες ειδικές υποχρεώσεις θα πρέπει να υπόκεινται.

[…]»

4. Το άρθρο 2 («Πεδίο εφαρμογής») έχει ως εξής:

«[…]

2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες:

α) στις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος·

[…]».

5. Το άρθρο 4 («Ορισμοί») ορίζει ότι:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας:

6) ως “σύστημα χορήγησης άδειας” νοείται κάθε διαδικασία που υποχρεώνει τον πάροχο ή τον αποδέκτη της υπηρεσίας να υποβάλει αίτηση στην αρμόδια αρχή για την έκδοση επίσημης ή σιωπηρής απόφασης σχετικά με την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή με την άσκησή της·

7) ως “απαίτηση” νοείται κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών ή προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική, τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή οργανώσεων που εγκρίνονται στο πλαίσιο

της άσκησης της νομικής αυτονομίας τους· οι κανόνες που προβλέπονται σε συλλογικές συμβάσεις οι οποίες αποτελούν προϊόν διαπραγμάτευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων δεν θεωρούνται απαιτήσεις κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας·

[…]».

6. Το άρθρο 9 («Συστήματα χορήγησης άδειας») έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους από σύστημα χορήγησης άδειας, παρά μόνον εάν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) το σύστημα χορήγησης άδειας δεν εισάγει διακρίσεις εις βάρος του παρόχου της υπηρεσίας·

β) η ανάγκη ύπαρξης συστήματος χορήγησης άδειας δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος·

γ) ο επιδιωκόμενος στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικό μέτρο, ιδίως επειδή οι εκ των υστέρων έλεγχοι θα λάμβαναν χώρα με πολύ μεγάλη καθυστέρηση για να είναι πραγματικά αποτελεσματικοί.

[…]»

7. Κατά το άρθρο 10 («Προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας»):

«1. Τα συστήματα χορήγησης άδειας βασίζονται σε κριτήρια τα οποία δεν επιτρέπουν στις αρμόδιες αρχές να ασκούν την εξουσία τους αυθαίρετα.

2. Τα κριτήρια της παραγράφου 1:

α) δεν εισάγουν διακρίσεις·

β) δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος·

γ) είναι αναλογικά προς τον προαναφερόμενο στόχο δημόσιου συμφέροντος·

δ) είναι σαφή και δεν επιδέχονται αμφισβήτηση·

ε) είναι αντικειμενικά·

στ) έχουν δημοσιοποιηθεί εκ των προτέρων·

ζ) είναι διαφανή και προσβάσιμα.

[…]»

8. Το άρθρο 14 («Απαιτήσεις που απαγορεύονται») ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

[…]

5) την εφαρμογή κατά περίπτωση οικονομικής δοκιμής, η οποία εξαρτά τη χορήγηση άδειας από την αποδεδειγμένη ύπαρξη οικονομικής ανάγκης ή ζήτησης στην αγορά, αξιολογεί τον πιθανό ή πραγματικό οικονομικό αντίκτυπο της δραστηριότητας ή αξιολογεί κατά πόσον η δραστηριότητα είναι κατάλληλη για τους στόχους που θέτουν τα προγράμματα οικονομικού σχεδιασμού της αρμόδιας αρχής· η απαγόρευση αυτή δεν αφορά απαιτήσεις προγραμματισμού οι οποίες δεν επιδιώκουν οικονομικούς στόχους, αλλά εξυπηρετούν επιτακτικούς λόγους που συνδέονται με το δημόσιο συμφέρον·

[…]».

9. Το άρθρο 15 («Απαιτήσεις που πρέπει να αξιολογηθούν») προβλέπει ότι:

«1. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα προβλέπουν απαιτήσεις όπως εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 και εξασφαλίζουν ότι οι απαιτήσεις αυτές είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3. Τα κράτη μέλη προσαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις τους ώστε να είναι συμβατές με τις εν λόγω προϋποθέσεις.

2. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση των ακόλουθων απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις:

α) ποσοτικούς ή εδαφικούς περιορισμούς, ιδίως υπό τη μορφή ορίων που καθορίζονται ανάλογα με τον πληθυσμό ή μιας ελάχιστης γεωγραφικής απόστασης μεταξύ παρόχων υπηρεσιών·

[…]

3. Τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, ανάλογα με την έδρα τους·

β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος·

γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου, το ίδιο δε αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

[…]»

Β. Το ιταλικό δίκαιο

1. Ο νόμος 1293/1957[3]

10. Σύμφωνα με τα άρθρα 16 επ. του νόμου αυτού, η διάθεση στο εμπόριο των προϊόντων μονοπωλίου, μεταξύ των οποίων και των βιομηχανοποιημένων καπνών, πραγματοποιείται μέσω «σημείων πώλησης», κανονικών και ειδικών, και μέσω «παρεπόμενων αδειών».

11. Τα *κανονικά σημεία πώλησης* είναι καταστήματα προοριζόμενα ειδικά για την πώληση καπνού και άλλων προϊόντων μονοπωλίου, τα οποία βρίσκονται σε δημόσια οδό. Διατίθενται κατά παραχώρηση σε ιδιώτες για περίοδο που δεν υπερβαίνει τα εννέα έτη.[4]

12. Τα *ειδικά σημεία πώλησης* δημιουργούνται για την κάλυψη αναγκών σε συγκεκριμένους χώρους (σιδηροδρομικούς και λιμενικούς σταθμούς, αερολιμένες, χώρους ανάπαυσης αυτοκινητοδρόμων, εμπορικά κέντρα κ.λπ.). Διατίθενται κατά παραχώρηση, γενικώς σε ιδιώτες, για περίοδο που δεν υπερβαίνει τα εννέα έτη.

13. Επιπλέον, η ADM δύναται να επιτρέπει την πώληση προϊόντων μονοπωλίου σε προσβάσιμα στο κοινό καταστήματα μέσω *παρεπόμενης άδειας*. Ο κάτοχος τέτοιας άδειας εφοδιάζεται από το πλησιέστερο κανονικό σημείο πώλησης.

14. Η χορήγηση παρεπόμενων αδειών πρέπει να δικαιολογείται από την ανάγκη παροχής της υπηρεσίας σε χώρους και σε χρονικά σημεία κατά τα οποία τα σημεία πώλησης δεν δύνανται να παράσχουν την εν λόγω υπηρεσία. Δεν χορηγείται τέτοια άδεια όταν στο πλησιέστερο σημείο πώλησης, το οποίο ευρίσκεται σε απόσταση μικρότερη από ένα προκαθορισμένο όριο, είναι εγκατεστημένο αυτόματο μηχάνημα πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών.

2. Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου 98/2011[5]

15. Με το άρθρο 24, παράγραφος 42, της εν λόγω πράξης νομοθετικού περιεχομένου, ο νομοθέτης εξουσιοδότησε τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών να θεσπίζει με απόφασή του, κανόνες για τη δημιουργία σημείων πώλησης προϊόντων μονοπωλίου «προκειμένου να συγκερασθεί, λαμβανομένης δεόντως υπόψη της προστασίας του ανταγωνισμού, η ανάγκη να εξασφαλιστεί στους καταναλωτές ένα αρμονικά κατανεμημένο δίκτυο πωλήσεων σε ολόκληρη την επικράτεια με το πρωταρχικό δημόσιο συμφέρον της προστασίας της υγείας, το οποίο συνίσταται στην πρόληψη και τον έλεγχο κάθε πιθανής προσφοράς καπνού στο κοινό που δεν δικαιολογείται από την πραγματική ζήτηση προϊόντων καπνού».

[3] Legge n. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio [νόμος 1293/1957, της 22ας Δεκεμβρίου 1957 (GURI αριθ. 9, της 13ης Ιανουαρίου 1958), περί οργάνωσης των υπηρεσιών διανομής και πώλησης των προϊόντων μονοπωλίου] (στο εξής: νόμος 1293/1957).

[4] Αρμόδια για τη λήψη της απόφασης περί δημιουργίας κανονικού σημείου πώλησης είναι η Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Υπηρεσία Τελωνείων και Μονοπωλίων· στο εξής: ADM), η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 21, παράγραφος 1, του νόμου 1293/1957, πρέπει να ασκεί την εν λόγω αρμοδιότητα με γνώμονα το «*συμφέρον της υπηρεσίας*».

[5] Decreto legge n. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria [πράξη νομοθετικού περιεχομένου 98/2011 – Επείγοντα μέτρα για τη χρηματοοικονομική σταθεροποίηση, της 6ης Ιουλίου 2011 (GURI αριθ. 155, της 6ης Ιουλίου 2011), η οποία, κατόπιν τροποποιήσεων, κυρώθηκε με τον νόμο 111/2011, της 15ης Ιουλίου 2011 (GURI αριθ. 164, της 16ης Ιουλίου 2011), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 37/2019, της 3ης Μαΐου 2019 (GURI αριθ. 109, της 11ης Μαΐου 2019) (στο εξής: πράξη νομοθετικού περιεχομένου 98/2011)].

16. Ειδικότερα, το άρθρο 24, παράγραφος 42, στοιχείο b, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 του νόμου 37/2019, προβλέπει ότι κανονικά σημεία πώλησης μπορούν να δημιουργηθούν «μόνον εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες απαιτήσεις όσον αφορά την απόσταση, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 200 μέτρων, και τον πληθυσμό, δεδομένου ότι πρέπει να τηρείται αναλογία ενός καταστήματος ανά 1 500 κατοίκους».

3. Η υπουργική απόφαση 38 του 2013[6]

17. Κατόπιν των τροποποιήσεων που επήλθαν το 2021, το άρθρο 2 της εν λόγω υπουργικής απόφασης προβλέπει τα ακόλουθα κριτήρια για τη δημιουργία κανονικών σημείων πώλησης:

α) Ελάχιστη απόσταση από το πλησιέστερο εν λειτουργία σημείο πώλησης:

– 300 μέτρα σε δήμους με πληθυσμό έως 30 000 κατοίκους·

– 250 μέτρα σε δήμους με πληθυσμό από 30 001 έως 100 000 κατοίκους·

– 200 μέτρα σε δήμους με πληθυσμό άνω των 100 000 κατοίκων·

β) Αναλογία ενός σημείου πώλησης ανά 1 500 κατοίκους του δήμου· παρέκκλιση από την αναλογία αυτή χωρεί μόνο για δήμους με πληθυσμό μικρότερο των 1 500 κατοίκων.

18. Το κριτήριο που αφορά την αναλογία των σημείων πώλησης προς τον μόνιμο πληθυσμό θεσπίστηκε με τον νόμο 37/2019 και την υπουργική απόφαση 51 του 2021, αντικαθιστώντας την απαίτηση ελάχιστης παραγωγικότητας που προβλεπόταν στο αρχικό κείμενο της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 98/2011 και της υπουργικής απόφασης 38 του 2013[7].

19. Κατά το άρθρο 3:

– Η ADM λαμβάνει ιδιαιτέρως υπόψη τις ζώνες νέας οικιστικής και εμπορικής ανάπτυξης, την ιδιαίτερη σημασία των οδικών κόμβων και των κύριων αστικών χώρων συνάθροισης, τον μόνιμο πληθυσμό, την ύπαρξη σημαντικών και πολυσύχναστων συγκροτημάτων γραφείων ή παραγωγικών εγκαταστάσεων, τα οποία καθιστούν εμφανή την ύπαρξη συμφέροντος της υπηρεσίας.

– Το δίκτυο πωλήσεων των βιομηχανοποιημένων καπνών πρέπει να είναι προσαρμοσμένο προς το συμφέρον της υπηρεσίας και οργανωμένο κατά τρόπον ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των ελέγχων της Διοίκησης που αποσκοπούν στην προστασία των ανηλίκων, της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, της δημόσιας υγείας καθώς και στη διαφύλαξη των εσόδων από τον φόρο επί των προϊόντων μονοπωλίου.

[6] Decreto ministeriale n. 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo [απόφαση 38 του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, της 21ης Φεβρουαρίου 2013 (GURI αριθ. 89, της 16ης Απριλίου 2013), για τη ρύθμιση της διανομής και της πώλησης προϊόντων για κάπνισμα, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 51 του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών της 12ης Φεβρουαρίου 2021 (στο εξής: υπουργική απόφαση 38 του 2013)].

[7] Η προϊσχύουσα απαίτηση είχε επικριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας EU-Pilot 8002/15/GROW, ως αντιβαίνουσα στο άρθρο 14, πρώτη παράγραφος, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123.

20. Τα κανονικά σημεία πώλησης δημιουργούνται βάσει ειδικού σχεδίου που εκδίδεται ανά εξάμηνο από το αρμόδιο περιφερειακό γραφείο της ADM, κατόπιν διεξαγωγής διαδικασίας που προβλέπει, μεταξύ άλλων, την προηγούμενη δημοσίευση μιας προσωρινής αρχικής εκδοχής του σχεδίου και την υποβολή παρατηρήσεων από τους ενδιαφερομένους.

21. Για την παραχώρηση νέων κανονικών σημείων πώλησης προβλέπονται οι ακόλουθες διαδικασίες: σε δήμους με πληθυσμό έως 30 000 κατοίκους, η Διοίκηση προκηρύσσει διαγωνισμό στον οποίον μπορούν να συμμετάσχουν μόνον ορισμένες κατηγορίες προσώπων, ενώ σε δήμους με πληθυσμό άνω των 30 000 κατοίκων και σε πρωτεύουσες επαρχιών η ανάθεση γίνεται με δημόσιο διαγωνισμό, ανοιχτό σε όλους τους υποψηφίους.

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η ένδικη διαφορά και τα προδικαστικά ερωτήματα

22. Η εταιρία FA.RO. di YK & C. s.a.s. (στο εξής: FA.RO.) ήταν από πολλών ετών κάτοχος παρεπόμενης άδειας για την πώληση προϊόντων καπνού εντός του εμπορικού καταστήματος «Bar Rino» στον οικισμό Finale Ligure (Ιταλία).

23. Στις 19 Νοεμβρίου 2021 η ADM κίνησε διαδικασία για την ανάκληση της άδειας, διότι στο κανονικό σημείο πώλησης προϊόντων καπνού το οποίο εφοδίαζε το κατάστημα της FA.RO. και το οποίο ευρισκόταν σε απόσταση μικρότερη των 300 μέτρων, τον Μάιο του 2021 είχε εγκατασταθεί αυτόματο μηχάνημα πώλησης τσιγάρων. Η περίσταση αυτή συνιστά κώλυμα για τη διατήρηση της παρεπόμενης άδειας, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (άρθρο 7 της υπουργικής απόφασης 38 του 2013).

24. Η FA.RO. επισήμανε στην ADM την ανάγκη να δημιουργηθεί ένα νέο κανονικό σημείο πώλησης στο «Bar Rino» εκθέτοντας σειρά πραγματικών περιστατικών από τα οποία προέκυπτε μεγάλη προσέλευση καταναλωτών.

25. Η ADM απέρριψε το αίτημα της FA.RO για τον λόγο ότι δεν πληρούνταν οι απαιτήσεις απόστασης και αναλογίας μεταξύ σημείων πώλησης και πληθυσμού που καθορίζει το άρθρο 2 της υπουργικής απόφασης 38 του 2013 [8].

26. Η FA.RO. άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης της ADM ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λιγουρίας, Ιταλία), ζητώντας την ακύρωση:

– Πρώτον, της υπ' αριθ. 6401/RU και με ημερομηνία 31 Μαρτίου 2022 ανακοίνωσης της ADM, η οποία περιλαμβάνει την αρχική εκδοχή του εξαμηνιαίου σχεδίου (δεύτερο εξάμηνο του 2022) για τη δημιουργία νέων κανονικών σημείων πώλησης προϊόντων καπνού στο έδαφος της Λιγουρίας, στο μέτρο που δεν προβλέπει τη δημιουργία τέτοιου σημείου πώλησης στον δήμο του Finale Ligure, via Mazzini, n.º 2, διεύθυνση στην οποία ευρίσκεται το «Bar Rino».

– Δεύτερον, κάθε άλλης σχετικής πράξης.

[8] Κατά την ADM: α) το προτεινόμενο σημείο ευρισκόταν σε απόσταση 176 μέτρων από το σημείο πώλησης αριθ. 6 και σε απόσταση 220 μέτρων από το σημείο πώλησης αριθ. 7 και β) υπήρχαν ήδη στον Finale Ligure δεκατρία ενεργά σημεία πώλησης, κανονικά και ειδικά, για πληθυσμό 11 358 κατοίκων.

27. Η FA.RO. υποστήριξε ότι ο εθνικός κανόνας προσκρούει στο άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123. Κατά συνέπεια, πρέπει να ακυρωθεί το άρθρο 2 της υπουργικής απόφασης 38 του 2013 ή, τουλάχιστον, πρέπει να αποκλειστεί η εφαρμογή του άρθρου αυτού όπως και του άρθρου 24, παράγραφος 42, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 98/2011.

28. Κατά την άποψη της FA.RO., ένα νέο σημείο πώλησης προϊόντων καπνού στο «Bar Rino» δεν θα είχε ως αποτέλεσμα τη διόγκωση της προσφοράς σε σχέση με τη ζήτηση, δεδομένου ότι πρόκειται για περιοχή στην οποία οι πραγματικοί χρήστες της υπηρεσίας είναι πολύ περισσότεροι από τον μόνιμο πληθυσμό, λόγω της μεγάλης προσέλευσης επισκεπτών τα Σαββατοκύριακα και κατά την τουριστική περίοδο.

29. Η ADM ζήτησε την απόρριψη της προσφυγής.

30. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λιγουρίας) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 […], καθώς και τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ, 56 ΣΛΕΕ και 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία επιβάλλει περιορισμούς στην αδειοδότηση σημείων πώλησης προϊόντων καπνού σε συνάρτηση με μια ελάχιστη γεωγραφική απόσταση μεταξύ των παρόχων και σε συνάρτηση με τον μόνιμο πληθυσμό;

2) Έχουν το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 […], καθώς και τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ, 56 ΣΛΕΕ και 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία εξαρτά την αδειοδότηση σημείων πώλησης προϊόντων καπνού από την τήρηση προκαθορισμένων παραμέτρων που αφορούν την ελάχιστη γεωγραφική απόσταση μεταξύ των παρόχων και τον μόνιμο πληθυσμό, χωρίς να παρέχει στην αρμόδια δημόσια αρχή τη δυνατότητα να εκτιμήσει άλλες αντικειμενικές πραγματικές περιστάσεις οι οποίες, ακόμη και αν δεν πληρούνται οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις, αποδεικνύουν στη συγκεκριμένη περίπτωση την ύπαρξη ανάγκης για την παροχή της υπηρεσίας;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

31. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στο Δικαστήριο στις 16 Ιανουαρίου 2023.

32. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η FA.RO., η JS[9], η Ισπανική και η Ιταλική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όλοι οι ανωτέρω παρέστησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 24ης Ιανουαρίου 2024.

[9] Η JS είναι κάτοχος άδειας λειτουργίας ενός από τα σημεία πώλησης πλησίον του καταστήματος της FA.RO. και ζητεί την απόρριψη του αιτήματός της.

IV. Εκτίμηση

A. Επί του παραδεκτού

33. Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα δύο προδικαστικά ερωτήματα είναι απαράδεκτα λόγω του υποθετικού τους χαρακτήρα. Η Ιταλική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η οδηγία 2006/123 δεν εφαρμόζεται στην υπό κρίση ένδικη διαφορά.

1. Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων όσον αφορά τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ, 56 ΣΛΕΕ και 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ

34. Οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ περί ελευθερίας εγκαταστάσεως (άρθρο 49) και περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρο 50) δεν έχουν, κατ' αρχήν, εφαρμογή σε καταστάσεις στις οποίες όλα τα σχετικά στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνον κράτους μέλους [10].

35. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι όλα τα σχετικά στοιχεία της ένδικης διαφοράς περιορίζονται στην ιταλική επικράτεια: ιταλική επιχείρηση ζητεί από τις ιταλικές αρχές τη χορήγηση άδειας για την εκμετάλλευση σημείου πώλησης προϊόντων καπνού σε ιταλικό έδαφος.

36. Όταν όλα τα σχετικά στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνον κράτους μέλους, οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως είναι παραδεκτές μόνον αν από αυτές προκύπτουν πραγματικά περιστατικά ή παράγοντες βάσει των οποίων μπορεί να διαπιστωθεί η σχέση μεταξύ του αντικειμένου ή των περιστάσεων της ένδικης διαφοράς και των άρθρων 49 ΣΛΕΕ ή 56 ΣΛΕΕ.

37. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να υποδείξει στο Δικαστήριο «εάν η διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του, καίτοι αμιγώς εσωτερικής φύσεως, παρουσιάζει εντούτοις κάποιο συνδετικό στοιχείο με τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης περί θεμελιωδών ελευθεριών, οπότε η ζητούμενη προδικαστική ερμηνεία καθίσταται απαραίτητη για την επίλυση της διαφοράς αυτής» [11].

38. Δεδομένου ότι ουδεμία σχετική ένδειξη υπάρχει στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως του ιταλικού δικαστηρίου, τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε πρέπει να κριθούν απαράδεκτα όσον αφορά την ερμηνεία των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ [12].

39. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Το αιτούν δικαστήριο δεν εκθέτει ούτε τους λόγους που το οδήγησαν εν προκειμένω να υποβάλει ερωτήματα ως προς την ερμηνεία της διάταξης αυτής ούτε τη σχέση που αυτό εκτιμά ότι υφίσταται μεταξύ της διάταξης αυτής και της εθνικής νομοθεσίας. Επομένως, το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να του παράσχει χρήσιμη για την επίλυση της ένδικης διαφοράς ερμηνεία του άρθρου αυτού [13].

[10] Αποφάσεις της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψη 47), και της 18ης Ιανουαρίου 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, σκέψη 50).

[11] Αποφάσεις της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψεις 54 και 55), και της 18ης Ιανουαρίου 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, σκέψεις 52 και 53).

[12] Αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, σκέψη 33), της 14ης Νοεμβρίου 2018, Memoria και Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, σκέψη 21), της 24ης Οκτωβρίου 2019, Belgische Staat (C-469/18 και C-470/18, EU:C:2019:895, σκέψη 26), και της 18ης Ιανουαρίου 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, σκέψη 54).

[13] Αποφάσεις της 19ης Απριλίου 2018, Consorzio Italian Management και Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, σκέψη 22), και της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, σκέψη 133).

40. Κατά συνέπεια, τα δύο υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα είναι απαράδεκτα όσον αφορά την ερμηνεία των άρθρων 49 ΣΛΕΕ, 56 ΣΛΕΕ και 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

41. Εντούτοις, η διαπίστωση ότι η επίμαχη κατάσταση είναι αμιγώς εσωτερική δεν επηρεάζει τη δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2006/123 σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι διατάξεις αυτές έχουν εφαρμογή σε κατάσταση της οποίας τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνον κράτους μέλους[14].

2. Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων όσον αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 2006/123

42. Κατά την άποψη της Ισπανικής Κυβέρνησης πρέπει επίσης να κριθούν απαράδεκτα τα προδικαστικά ερωτήματα και όσον αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 2006/123, βάσει του άρθρου της 1, παράγραφος 3.

43. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 διευκρινίζει ότι η οδηγία αυτή «δεν αφορά την κατάργηση μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών».

44. Από την εξαίρεση αυτή, εξεταζόμενη υπό το πρίσμα της όγδοης αιτιολογικής σκέψης της οδηγίας 2006/123, προκύπτει ότι η οδηγία αυτή δεν εφαρμόζεται όταν η παροχή υπηρεσιών εμπορικής διανομής υπόκειται σε καθεστώς εμπορικού μονοπωλίου[15] το οποίο αποκλείει εντελώς τον ανταγωνισμό και αναθέτει την πώληση αυτή σε ένα μοναδικό προμηθευτή[16].

45. Ωστόσο, το ιταλικό καθεστώς πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών δεν φαίνεται να έχει διαμορφωθεί ως μονοπώλιο εμπορίας αγαθών ή παροχής υπηρεσιών[17]. Τα προϊόντα καπνού πωλούνται από μεγάλο αριθμό σημείων πώλησης, κανονικών και ειδικών, καθώς και από άλλες επιχειρήσεις κατόχους παρεπόμενων αδειών.

46. Από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι τόσο τα σημεία πώλησης όσο και τα καταστήματα που διαθέτουν παρεπόμενες άδειες ευρίσκονται στα χέρια ανεξάρτητων ιδιωτών, οι οποίοι προσφέρουν στο κοινό την υπηρεσία πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών[18]. Επομένως, δεν υφίσταται μονοπώλιο εμπορίας αγαθών ή παροχής υπηρεσιών.

[14] Όσον αφορά τις διατάξεις του κεφαλαίου ΙΙΙ της οδηγίας 2006/123, σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών, βλ. αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, στο εξής: απόφαση X και Visser, σκέψεις 99 έως 110), της 22ας Σεπτεμβρίου 2020, Cali Apartments (C-724/18 και C-727/18· στο εξής: απόφαση Cali Apartments, EU:C:2020:743, σκέψη 56), και της 20ής Απριλίου 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Δήμος Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301, σκέψη 40).

[15] Σχετικά με το καθεστώς των εμπορικών μονοπωλίων στην Ένωση, βλ. Berrod, F., και Picod, F.: «Monopoles publics», *Jurisclasseur Europe*, τεύχος 1510, 1η Νοεμβρίου 2020.

[16] Παραδείγματος χάριν, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι ιταλική κανονιστική ρύθμιση η οποία απαγόρευε στις ιδιωτικές επιχειρήσεις να παρέχουν υπηρεσία φυλάξεως τεφροδόχων είχε ως αποτέλεσμα να παραχωρείται μονοπώλιο στις δημοτικές υπηρεσίες. Στην περίπτωση εκείνη, το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 απέκλειε την εφαρμογή της στην εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία έπρεπε να εξετασθεί από πλευράς νομιμότητας υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΣΛΕΕ και μόνον (απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Memoria και Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, σκέψεις 41 και 42).

[17] Το μονοπώλιο καλλιέργειας, εισαγωγής και πώλησης ακατέργαστου καπνού εισήχθη με τον νόμο 907/1942, της 17ης Ιουλίου, και καταργήθηκε με το άρθρο 1 της Decreto legge 30 novembre 1970, n. 870, Attuazione del Regolamento C.E.E. sulla politica agricola comune del tabacco greggio e integrazione delle disposizioni di cui alla legge 13 maggio 1966, n. 303. (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 870/1970, της 30ής Νοεμβρίου 1970, περί εφαρμογής του κανονισμού ΕΟΚ σχετικά με την κοινή γεωργική πολιτική στον τομέα του ακατέργαστου καπνού και περί εναρμόνισης προς αυτόν των διατάξεων του νόμου 303/1966, της 13ης Μαΐου) (GURI αριθ. 303, της 30ής Νοεμβρίου 1970), η οποία, κατόπιν τροποποιήσεων, κυρώθηκε με τον νόμο 3/1971, της 27ης Ιανουαρίου (GURI αριθ. 24, της 29ης Ιανουαρίου 1971).

[18] Η λιανική πώληση προϊόντων καπνού εμπίπτει στην έννοια της υπηρεσίας κατά το άρθρο 4, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123, σύμφωνα με την απόφαση X και Visser (σκέψη 91).

47. Η κατά παραχώρηση χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης σημείων πώλησης και παρεπόμενων αδειών συνεπάγεται την άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους της ιταλικής Διοίκησης, η οποία επιτρέπει τη δημιουργία σημείων πώλησης. Ωστόσο, το γεγονός αυτό δεν σημαίνει ούτε ότι το κράτος παρέχει την υπηρεσία αυτή ούτε ότι η ADM μπορεί να επεμβαίνει στις αυστηρά εμπορικές αποφάσεις των κατόχων των αδειών λειτουργίας των σημείων πώλησης, μετά τη χορήγησή τους. Τα κρατικά καπνοπωλεία που υπάγονταν στο παλαιό μονοπώλιο πώλησης καπνού καταργήθηκαν το 1983 [19].

48. Είναι αληθές ότι, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο [20], η λιανική πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών αποτελεί εμπορική δραστηριότητα η οποία δεν μπορεί να εξομοιωθεί πλήρως με άλλες οικονομικές δραστηριότητες, διότι οι δίαυλοι διανομής είναι περιορισμένοι και διότι έχει ως αντικείμενο προϊόν επιβλαβές για τη δημόσια υγεία. Είναι επίσης αληθές ότι ορισμένοι τομείς της δραστηριότητας αυτής, όπως η διαφήμιση ή η τιμή του καπνού, υπόκεινται σε αυστηρές ρυθμίσεις. Ωστόσο, επαναλαμβάνω ότι οι περιστάσεις αυτές δεν καθιστούν κρατικό μονοπώλιο την εν λόγω λιανική πώληση στην Ιταλία και δεν εξαλείφουν τον (περιορισμένο) ανταγωνισμό μεταξύ των παρόχων του συγκεκριμένου είδους υπηρεσίας.

49. Εν κατακλείδι, η ένσταση της Ισπανικής Κυβέρνησης πρέπει να απορριφθεί.

50. Η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται το άρθρο 2 της οδηγίας 2006/123 και την όγδοη αιτιολογική της σκέψη προς επίρρωση του ισχυρισμού της ότι η εν λόγω οδηγία δεν εφαρμόζεται. Διατείνεται ότι τα σημεία πώλησης προϊόντων καπνού ασκούν οικονομική δραστηριότητα γενικού ενδιαφέροντος η οποία καθιστά δυνατή τη λειτουργία του «φορολογικού μονοπωλίου» που επιβάλλεται στην πώληση καπνού [21].

51. Το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι «από το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2006/123, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκέψεις 17, 70 και 72 της οδηγίας αυτής, προκύπτει ρητώς ότι οι κανόνες τους οποίους θεσπίζει η ως άνω οδηγία καταρχήν εφαρμόζονται στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, ενώ από το πεδίο εφαρμογής τους αποκλείονται μόνον οι μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος» [22].

52. Τούτου δοθέντος, η άποψη της Ιταλικής Κυβέρνησης δεν μπορεί να γίνει δεκτή: εάν η λιανική πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών στην Ιταλία είχε το χαρακτήρα υπηρεσίας γενικού ενδιαφέροντος, θα επρόκειτο για υπηρεσία γενικού *οικονομικού* ενδιαφέροντος και θα υπαγόταν στις απαιτήσεις της οδηγίας 2006/123.

53. Επομένως, τα προδικαστικά ερωτήματα είναι παραδεκτά όσον αφορά την ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας 2006/123 που εφαρμόζονται στην επίμαχη εθνική κανονιστική ρύθμιση. Κατά τα λοιπά, θεωρώ σκόπιμο να εξεταστούν από κοινού.

[19] Το άρθρο 2 του Legge 13 maggio 1983, n. 198, Adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi (νόμου 198/1983, της 13ης Μαΐου 1983, περί συμμόρφωσης με την κοινοτική νομοθεσία της νομοθεσίας σχετικά με τα μονοπώλια του καπνού και των σπίρτων) (GURI αριθ. 138, της 21ης Μαΐου 1983) κατήργησε το στοιχείο a του άρθρου 19, παράγραφος 1, του νόμου 1293/1957, το οποίο επέτρεπε τη λιανική πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών απευθείας από το κράτος. Βλ. απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439, σκέψεις 30, 42 και 49).

[20] Διάταξη περί παραπομπής (σημείο 13).

[21] Σημείο 10 των παρατηρήσεων της Ιταλικής Κυβέρνησης. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η εν λόγω κυβέρνηση ενέμεινε στον ισχυρισμό περί ύπαρξης «φορολογικού μονοπωλίου», ωστόσο, το υποτιθέμενο αυτό μονοπώλιο έχει την έννοια ότι τα λειτουργούντα βάσει αδείας σημεία πώλησης συμβάλλουν στην είσπραξη του ειδικού φόρου επί της κατανάλωσης καπνού, αποτρέποντας την παράνομη (αφορολόγητη) πώλησή του λόγω του λαθρεμπορίου.

[22] Αποφάσεις της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, σκέψεις 43 και 44), και της 11ης Απριλίου 2019, Repsol Butano και DISA Gas (C-473/17 και C-546/17, EU:C:2019:308, σκέψη 43).

Β. Εκτίμηση επί της ουσίας: συμβατότητα με την οδηγία 2006/123 εθνικής κανονιστικής ρύθμισης που επιβάλλει περιορισμούς στην πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών

54. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί την ερμηνεία του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123. Επισημαίνει ότι «δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα του συστήματος αδειοδοτήσεως του άρθρου 9 της οδηγίας 2006/123 για την πώληση στο κοινό προϊόντων μονοπωλίου και, ειδικότερα, προϊόντων καπνού και συνοδευτικών προϊόντων», και εκτιμά ότι το σύστημα αυτό δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. [23]

55. Ωστόσο, το ίδιο δικαστήριο διατυπώνει αμφιβολίες σχετικά με το εάν το γεωγραφικό και το δημογραφικό κριτήριο που προβλέπονται στην ιταλική νομοθεσία (και μνημονεύονται στο άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123) συνάδουν με τις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, δεδομένου ότι:

– όσον αφορά την *αναγκαιότητα*, οι ισχύοντες περιορισμοί δεν είναι στην πραγματικότητα ικανοί να αποθαρρύνουν την κατανάλωση προϊόντων καπνού, όπως θα συνέβαινε αν η απόσταση μεταξύ των σημείων πώλησης καθοριζόταν σε χιλιόμετρα και όχι σε μέτρα. Την κατανάλωση αυτή δεν αποθαρρύνει ούτε η (επιτρεπόμενη) εξάπλωση των αυτόματων μηχανημάτων πώλησης.

– Όσον αφορά την *αναλογικότητα*, οι ίδιοι αυτοί περιορισμοί, ακόμη και αν κριθούν αναγκαίοι, ενδέχεται να αποδειχθούν υπερβολικοί σε σχέση με ό,τι απαιτείται για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της υγείας μέσω της ισόρροπης σχέσης μεταξύ προσφοράς και ζήτησης, λόγω της ανελαστικότητάς τους (ελάχιστη απόσταση) και της σύνδεσής τους με αμιγώς δημογραφικά δεδομένα (μόνιμος πληθυσμός).

– Προκειμένου να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, η ADM θα πρέπει να μπορεί να λαμβάνει υπόψη άλλες αντικειμενικές περιστάσεις από τις οποίες να προκύπτει ότι, μολονότι δεν τηρούνται τα όρια απόστασης και πληθυσμού, η δημιουργία νέου κανονικού σημείου πώλησης ανταποκρίνεται σε ανάγκη της υπηρεσίας και, επομένως, δεν οδηγεί σε υπέρμετρη διόγκωση της προσφοράς. Αυτό συμβαίνει εν προκειμένω, αφού οι χρήστες της υπηρεσίας είναι στην πραγματικότητα πολύ περισσότεροι από ό,τι προκύπτει από το δημοτολόγιο, δεδομένου ότι πρόκειται για ιδιαίτερα τουριστικό δήμο.

1. «Σύστημα χορήγησης άδειας» ή «απαιτήσεις» κατά την έννοια της οδηγίας 2006/123

56. Το άρθρο 4, σημεία 6 και 7, της οδηγίας 2006/123 οριοθετεί τις έννοιες του «συστήματος χορήγησης άδειας» και των «απαιτήσεων» [24]. Τα συστήματα χορήγησης άδειας εμπίπτουν στα άρθρα 9 έως 13 της οδηγίας 2006/123. Οι απαιτήσεις που απαγορεύονται ή υπόκεινται σε αξιολόγηση διέπονται από τα άρθρα 14 και 15 της οδηγίας αυτής.

57. Το «σύστημα χορήγησης άδειας» διακρίνεται από την «απαίτηση», καθόσον απαιτεί ένα σύνολο ενεργειών εκ μέρους του παρόχου της υπηρεσίας, καθώς και μια μεταγενέστερη επίσημη πράξη με την οποία η αρχή αδειοδοτεί τη δραστηριότητα του εν λόγω παρόχου [25]. Αντιθέτως, η

[23] Προς επίρρωση του ισχυρισμού αυτού επικαλείται την απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι οι κανόνες της Συνθήκης ΕΟΚ δεν εμποδίζουν μια εθνική νομοθεσία, όπως η ιταλική, να αναθέτει τη λιανική πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών αποκλειστικά σε διανομείς στους οποίους χορηγεί σχετική άδεια η δημόσια αρχή.

[24] Βλ. τους αντίστοιχους ορισμούς στο σημείο 5 των παρουσών προτάσεων.

[25] Αποφάσεις X και Visser (σκέψη 115) και Cali Apartments (σκέψη 49).

απαίτηση αποτελεί γενικό και απρόσωπο κανόνα ο οποίος έχει εφαρμογή σε όλους τους παρέχοντες υπηρεσίες, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε ενέργεια ή διαδικασία για την έκδοση της άδειας που επιτρέπει τη σχετική δραστηριότητα [26].

58. Στην απόφαση X και Visser κρίθηκε ως απαίτηση, κατά την έννοια της οδηγίας 2006/123, η βάσει δημοτικού χωροταξικού σχεδίου απαγόρευση της άσκησης δραστηριότητας λιανικού εμπορίου προϊόντων σε ορισμένη γεωγραφική ζώνη της πόλεως [27]. Τον ίδιο αυτό χαρακτήρα έχει κάθε άλλος κανόνας ή γενικός περιορισμός που εφαρμόζεται βάσει νόμου σε συγκεκριμένο είδος δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών.

59. Φρονώ ότι η ρύθμιση της λιανικής πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών που προβλέπει η ιταλική νομοθεσία εμπίπτει στην έννοια του συστήματος χορήγησης άδειας. Πάροχος υπηρεσιών που επιθυμεί να λάβει άδεια λειτουργίας σημείου πώλησης, κανονικού ή ειδικού, ή παρεπόμενη άδεια πρέπει να υποβάλει αίτηση στην ADM, η οποία δέχεται ή απορρίπτει την εν λόγω αίτηση.

60. Προς τούτο, η ADM οφείλει, προηγουμένως, να καταρτίσει ένα εξαμηνιαίο σχέδιο κατανομής των σημείων πώλησης και να προκηρύξει δημόσιο διαγωνισμό, προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι να υποβάλουν τις αιτήσεις τους. Κατ' εφαρμογήν του σχεδίου αυτού η ADM απονέμει τα σημεία πώλησης και τις παρεπόμενες άδειες στους οικείους φορείς, επιτρέποντάς τους να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή.

61. Μολονότι για την κατάρτιση του εξαμηνιαίου σχεδίου και τη χορήγηση αδειών η ADM εφαρμόζει τις νόμιμες απαιτήσεις (γεωγραφική και δημογραφική), εντούτοις, η άδεια χορηγείται μετά από διοικητική διαδικασία που προϋποθέτει αίτηση του παρόχου και μετέπειτα θετική απόφαση της Διοίκησης.

62. Δηλαδή η ιταλική νομοθεσία επιβάλλει σε όσους επιθυμούν να πωλούν λιανικώς βιομηχανοποιημένα καπνά «την τήρηση ορισμένης διαδικασίας, η οποία έχει ως αποτέλεσμα να τους υποχρεώνει να προβούν σε σύνολο ενεργειών προς την αρμόδια αρχή, προκειμένου να λάβουν εκ μέρους της επίσημη πράξη που τους επιτρέπει την πρόσβαση στην εν λόγω δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την άσκησή της» [28].

63. Επομένως, πρόκειται για «σύστημα χορήγησης άδειας» κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 6, της οδηγίας 2006/123, και όχι για απλή «απαίτηση» κατά την έννοια του άρθρου 4, σημείο 7, της ίδιας οδηγίας.

64. Ένα τέτοιο σύστημα χορήγησης άδειας υπόκειται στις απαιτήσεις του τμήματος 1 («Άδειες») του κεφαλαίου III («Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών») της οδηγίας 2006/123. Εξάλλου, δεν πρέπει να περιλαμβάνει απαιτήσεις που απαγορεύονται δυνάμει του άρθρου 14 της οδηγίας αυτής [29].

[26] Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek της 2ας Απριλίου 2020, Cali Apartments (C-724/18 και C-727/18, EU:C:2020:251, σημείο 69).

[27] Απόφαση X και Visser (σκέψεις 119 και 120).

[28] Απόφαση Cali Apartments (σκέψη 51).

[29] Η εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας 2006/123 σχετικά με τα συστήματα χορήγησης άδειας δεν αποκλείει την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 14 και 15 της οδηγίας αυτής, σχετικά με τις απαιτήσεις, όπως προκύπτει από την απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, σκέψεις 48 έως 54).

2. Εξαρτάται η πρόσβαση από οικονομική δοκιμή;

65. Πρέπει να εξακριβωθεί αν το σύστημα χορήγησης άδειας που θέσπισε η Ιταλία για τη λιανική πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 14, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123. Μολονότι το αιτούν δικαστήριο δεν μνημονεύει το άρθρο αυτό στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, η ανάλυσή του καθίσταται αναγκαία.

66. Κατά τη διάταξη αυτή, απαγορεύεται απαίτηση «η οποία εξαρτά τη χορήγηση άδειας από την αποδεδειγμένη ύπαρξη οικονομικής ανάγκης ή ζήτησης στην αγορά, αξιολογεί τον πιθανό ή πραγματικό οικονομικό αντίκτυπο της δραστηριότητας ή αξιολογεί κατά πόσον η δραστηριότητα είναι κατάλληλη για τους στόχους που θέτουν τα προγράμματα οικονομικού σχεδιασμού της αρμόδιας αρχής» [30].

67. Η απαγόρευση της *οικονομικής δοκιμής* [31] απηχεί τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το ότι σκοποί οικονομικής φύσεως δεν μπορούν να αποτελέσουν λόγους δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως [32].

68. Στο παρελθόν η Ιταλική Δημοκρατία είχε προβλέψει απαίτηση οικονομικής φύσεως (την ελάχιστη παραγωγικότητα) για την παραχώρηση σημείων πώλησης. Η Επιτροπή έκρινε [33] ότι αυτό ερχόταν σε σύγκρουση με το άρθρο 14, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123, γεγονός που οδήγησε στην έκδοση της υπουργικής απόφασης 51 του 2021. Με την εν λόγω υπουργική απόφαση η απαίτηση αυτή καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από το κριτήριο της αναλογίας σημείων πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών προς τον μόνιμο πληθυσμό.

69. Συνεπάγεται το δημογραφικό κριτήριο *οικονομική δοκιμή* που έρχεται σε σύγκρουση με το άρθρο 14, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123; Κατά την άποψη της Επιτροπής [34], από την ιταλική νομοθεσία και νομολογία θα μπορούσε να συναχθεί ότι η παραχώρηση των σημείων πώλησης εξακολουθεί, κατά κάποιον τρόπο, να εξαρτάται από παράγοντες που άπτονται της οικονομικής πραγματικότητας του τομέα.

70. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Επιτροπή υποστήριξε ότι η διοικητική διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ιταλίας είχε περατωθεί για λόγους πολιτικής σκοπιμότητας και όχι διότι είχαν εκλείψει οι αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη οικονομικής δοκιμής. Η Επιτροπή φρονεί ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο b, της υπουργικής απόφασης 38 του 2013 ενδεχομένως προβλέπει συγκεκαλυμμένη οικονομική δοκιμή, δεδομένου ότι τα εξαμηνιαία σχέδια παραχώρησης των σημείων πώλησης καταρτίζονται με γνώμονα το *συμφέρον της υπηρεσίας* και έχουν, μεταξύ άλλων, ως σκοπό τη διαφύλαξη των *εσόδων* [35].

[30] Η διάταξη αναφέρει επίσης ότι η απαγόρευση αυτή «δεν αφορά απαιτήσεις προγραμματισμού οι οποίες δεν επιδιώκουν οικονομικούς στόχους, αλλά εξυπηρετούν επιτακτικούς λόγους που συνδέονται με το δημόσιο συμφέρον».

[31] Κατά την εξηκοστή έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2006/123, «[η] πρόσβαση σε δραστηριότητα υπηρεσιών ή η άσκησή της στο έδαφος κράτους μέλους δεν θα πρέπει να υπόκειται σε *οικονομική δοκιμή*. Η απαγόρευση των οικονομικών δοκιμών ως προϋπόθεσης για τη χορήγηση άδειας θα πρέπει να αφορά τις οικονομικές δοκιμές καθαυτές και όχι τις απαιτήσεις που δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η προστασία του αστικού περιβάλλοντος, η κοινωνική πολιτική ή η δημόσια υγεία […]». Η υπογράμμιση δική μου.

[32] Αποφάσεις της 11ης Μαρτίου 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, σκέψη 55), και της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψεις 35 έως 40).

[33] Διαδικασία EU-Pilot 8002/15/GROW.

[34] Σημείο 36 των γραπτών της παρατηρήσεων. Κατά την άποψη της Επιτροπής, παρόλη την τροποποίηση που επέφερε η υπουργική απόφαση 51 του 2021, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η ιταλική νομοθεσία, εκ πρώτης όψεως, προβλέπει απαίτηση αναγόμενη στην ύπαρξη οικονομικής ανάγκης ή ζήτησης στην αγορά, ή στην αξιολόγηση του πιθανού οικονομικού αντίκτυπου όσον αφορά τους στόχους που θέτουν τα προγράμματα οικονομικού σχεδιασμού.

[35] Πέρα από τα εισοδήματα των πωλητών βιομηχανοποιημένων καπνών, ως τέτοια έσοδα νοούνται τα δημόσια έσοδα, τα οποία προέρχονται από τον φόρο επί της κατανάλωσης του προϊόντος αυτού και αποφέρουν σημαντικούς πόρους για τα δημόσια ταμεία.

71. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ερμηνεύσει το εσωτερικό του δίκαιο. Υπό την επιφύλαξη της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου, εκτιμώ ότι η θέσπιση κριτηρίου βάσει αναλογίας μεταξύ πληθυσμού και σημείων πώλησης καπνού μπορεί να θεωρηθεί ότι αποσκοπεί στο να εξασφαλιστεί ότι η δραστηριότητα των εν λόγω σημείων πώλησης κατανέμεται ισόρροπα («υπό μορφή εκτεταμένου δικτύου») στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, προκειμένου να διασφαλιστεί η *νόμιμη* προσφορά του προϊόντος αυτού, λαμβανομένων υπόψη του αναγλύφου και της κατανομής του πληθυσμού στην Ιταλία.

72. Νοούμενο κατ' αυτόν τον τρόπο, το σύστημα χορήγησης διοικητικής άδειας που βασίζεται στην αναλογία πληθυσμού:

– Προβλέπει για τη λιανική πώληση καπνού, ως επιβλαβούς για την υγεία προϊόντος, συνθήκες που μειώνουν την προσφορά του στο απολύτως αναγκαίο για την ικανοποίηση της ζήτησης εκ μέρους των καπνιστών, αποτρέποντάς τους από την αγορά λαθραίου καπνού σε χαμηλότερη τιμή, η οποία ενθαρρύνει την κατανάλωση και μειώνει τα φορολογικά έσοδα.

– Συμβάλλει (τουλάχιστον τείνει να συμβάλλει) στην προστασία της δημόσιας υγείας, δεδομένου ότι αποκλείεται, ως ανέφικτη, η γενικευμένη απαγόρευση του καπνού.

73. Επομένως, το δημογραφικό κριτήριο δεν είναι αμιγώς οικονομικής φύσης, κατά την έννοια του άρθρου 14, σημείο 5, της οδηγίας 2006/123, διότι ο κύριος στόχος του δεν είναι η εξασφάλιση επαρκών εσόδων στους πωλητές βιομηχανοποιημένων καπνών ούτε η είσπραξη όσο το δυνατόν μεγαλύτερου φόρου επί της κατανάλωσής τους. Πρόκειται μάλλον για μέτρο που υπαγορεύεται από επιτακτικούς λόγους που συνδέονται με το δημόσιο συμφέρον, ιδίως με την προστασία της δημόσιας υγείας.

3. Προϋποθέσεις για τη χορήγηση της άδειας

74. Η συμβατότητα ενός εθνικού συστήματος χορήγησης άδειας με την οδηγία 2006/123 πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής. Τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν τέτοιο σύστημα μόνο αν δεν εισάγει διακρίσεις, δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος και είναι αναλογικό προς τον σκοπό του.

75. Οι προϋποθέσεις χορήγησης της άδειας πρέπει να είναι σύμφωνες προς το άρθρο 10 της οδηγίας 2006/123. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, τα συστήματα χορήγησης άδειας βασίζονται σε κριτήρια τα οποία οριοθετούν την άσκηση της εξουσίας των αρμόδιων αρχών και πληρούν τα χαρακτηριστικά που απαριθμούνται στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου.

76. Τόσο με το άρθρο 9, παράγραφος 1, που αφορά τη δικαιολόγηση, όσο και με το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123, σχετικά με τα κριτήρια χορήγησης των αδειών, επιβάλλονται υποχρεώσεις σαφείς, ακριβείς και απαλλαγμένες αιρέσεων, που καθιστούν τις διατάξεις αυτές διατάξεις αμέσου αποτελέσματος [36].

77. Επομένως, το σύστημα χορήγησης διοικητικής άδειας πρέπει να συνάδει προς τα δύο αυτά άρθρα. Η συμμόρφωση προς τα άρθρα αυτά προϋποθέτει ο περιορισμός στην ελευθερία εγκαταστάσεως «καταρχάς, να μην εισάγει διάκριση λόγω ιθαγένειας, εν συνεχεία, να δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και, τέλος, να είναι κατάλληλος για

[36] Απόφαση Cali Apartments (σκέψη 58).

να εξασφαλίσει την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνει το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του σκοπού, το ίδιο δε αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα» [37].

α) Διακρίσεις

78. Από τα στοιχεία της δικογραφίας δεν μπορεί να συναχθεί ότι το σύστημα χορήγησης άδειας εισάγει διακρίσεις, δεδομένου ότι ισχύει κατά τον ίδιο τρόπο τόσο για τους οικονομικούς φορείς που είναι εγκατεστημένοι στην Ιταλία όσο και για τους υπηκόους ή κατοίκους άλλων κρατών μελών που επιθυμούν να ασκήσουν την εν λόγω ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα στην Ιταλία.

β) Δικαιολόγηση από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος

79. Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το σύστημα χορήγησης άδειας, έστω και αν συνεπάγεται περιορισμό του δικαιώματος εγκαταστάσεως, δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή την προστασία της δημόσιας υγείας. [38] Ειδικότερα, αποσκοπεί στη διασφάλιση μιας περιορισμένης προσφοράς βιομηχανοποιημένων καπνών, σύμφωνης με την αντίστοιχη ζήτηση, προκειμένου να μειωθεί η κατανάλωσή τους και, ως εκ τούτου, να καταπολεμηθεί το κάπνισμα.

80. Εκτιμώ ότι δεν υπάρχουν βάσιμες αμφιβολίες ως προς τις αρνητικές συνέπειες της κατανάλωσης καπνού στη δημόσια υγεία, οι οποίες έχουν αναγνωριστεί από διεθνείς οργανισμούς [39] και από το ίδιο το Δικαστήριο [40]. Χωρίς να φθάνει στο σημείο να απαγορεύει την πώληση του καπνού, το δίκαιο της Ένωσης προβλέπει κανόνες για τη μείωση της κατανάλωσής του [41].

81. Επομένως, η προστασία της δημόσιας υγείας αποτελεί επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, βάσει του οποίου κράτος μέλος μπορεί να δικαιολογήσει σύστημα χορήγησης άδειας λιανικής πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών. Όπως προανέφερα, το αιτούν δικαστήριο δεν αμφισβητεί ότι οι επίμαχοι περιορισμοί επιδιώκουν τον σκοπό αυτό.

[37] Απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, σκέψη 55).

[38] Όπως προανέφερα, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι υφίσταται, επιπλέον, η επιτακτική ανάγκη διασφάλισης των φορολογικών εσόδων από την πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών. Ωστόσο, δεν αναπτύσσει τη δικαιολόγηση αυτή και επικεντρώνεται στην προστασία της δημόσιας υγείας.

[39] Το προοίμιο της σύμβασης-πλαισίου του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον έλεγχο του καπνού, που υπογράφηκε στη Γενεύη στις 21 Μαΐου 2003, της οποίας συμβαλλόμενα μέρη είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της, αναγνωρίζει, αφενός, ότι «η επιστήμη έχει αποδείξει πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η κατανάλωση καπνού και η έκθεση σε καπνό προκαλούν θάνατο, ασθένειες και αναπηρία» και, αφετέρου, «ότι τα σιγαρέτα και ορισμένα άλλα προϊόντα τα οποία περιέχουν καπνό είναι ειδικά επεξεργασμένα ώστε να δημιουργούν και να διατηρούν εξάρτηση, και ότι ο καπνός που παράγουν και πολλές από τις ενώσεις που περιέχουν είναι φαρμακολογικά ενεργές, τοξικές, μεταλλαξογόνες και καρκινογόνες ουσίες, και ότι η εξάρτηση από τον καπνό έχει καταταχθεί χωριστά ως διαταραχή στις σημαντικότερες διεθνείς ταξινομήσεις νόσων».

[40] Κατά την απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 152), «[…] δεν αμφισβητείται ότι η κατανάλωση καπνού και η έκθεση στον καπνό του τσιγάρου αποτελούν αιτίες θανάτου, ασθενειών και ανικανότητας […]».

[41] Οδηγία 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 127, σ. 1).

γ) Καταλληλότητα του περιορισμού για τον σκοπό του

82. Μολονότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν το ιταλικό σύστημα είναι κατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας από τον οποίο διαπνέεται, το Δικαστήριο δύναται να του παράσχει χρήσιμες υποδείξεις για την απόφασή του.

83. Προκειμένου να εκτιμήσει την καταλληλότητα αυτή, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να λάβει υπόψη το γεγονός ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν περιθώριο εκτιμήσεως, εντός των ορίων που θέτει το δίκαιο της Ένωσης, για τον καθορισμό του επιπέδου προστασίας της δημόσιας υγείας στο έδαφός τους [42].

84. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο καλείται να εκτιμήσει κατά πόσον είναι κατάλληλο για την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού σύστημα χορήγησης άδειας που επιτρέπει την οργανωμένη και ελεγχόμενη λιανική πώληση του βιομηχανοποιημένων καπνών βάσει γεωγραφικών και δημογραφικών κριτηρίων.

85. Ασφαλώς, ο πλέον κατάλληλος τρόπος για την καταπολέμηση του καπνίσματος και την προστασία της δημόσιας υγείας είναι η απαγόρευση της πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών. Ωστόσο, η ακραία αυτή επιλογή δεν υιοθετήθηκε ούτε σε διεθνές επίπεδο ούτε από τον νομοθέτη της Ένωσης. Ο τελευταίος αναγνωρίζει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καθορίζουν τους τρόπους λιανικής πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών τους οποίους επιτρέπουν εντός της επικράτειάς τους.

86. Δεδομένου ότι η ακραία επιλογή έχει αποκλεισθεί, ένα σύστημα χορήγησης διοικητικής άδειας που υπόκειται σε γεωγραφικό και σε δημογραφικό κριτήριο ενδεχομένως να είναι καταλληλότερο για την καταπολέμηση του καπνίσματος σε σύγκριση με την εναλλακτική επιλογή, δηλαδή το να επιτρέπεται η ελεύθερη πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών.

87. Η Ιταλική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι, δεδομένου ότι η κατανάλωση καπνού είναι νόμιμη στην Ιταλία, το εν λόγω σύστημα χορήγησης άδειας προστατεύει τη δημόσια υγεία, διότι εξασφαλίζει στους καπνιστές την απαραίτητη προμήθεια της ουσίας αυτής, ώστε να μην εκτεθούν στις αρνητικές συνέπειες μιας αιφνίδιας αποχής.

88. Η Ιταλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι σκοπός είναι να εξισορροπηθούν στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο η συνήθης ζήτηση και η διαθέσιμη προσφορά βιομηχανοποιημένων καπνών. Με αυτόν τον τρόπο δεν ενθαρρύνεται κατανάλωση μεγαλύτερη από τη συνήθη και διασφαλίζεται, συγχρόνως, ότι οι εξαρτημένοι από το κάπνισμα καταναλωτές μπορούν εύκολα να προμηθευτούν τον καπνό, χωρίς να χρειάζεται να καταβάλουν μεγάλη προσπάθεια ή να καταφύγουν σε λαθραία προϊόντα, που πωλούνται εκτός κρατικού ελέγχου και σε χαμηλότερες τιμές ενθαρρύνοντας με τον τρόπο αυτόν την κατανάλωση καπνού.

89. Η οδηγία 2006/123 δεν εμποδίζει τις έννομες τάξεις των κρατών μελών να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από «ποσοτικούς ή εδαφικούς περιορισμούς, ιδίως υπό τη μορφή ορίων που καθορίζονται ανάλογα με τον πληθυσμό

[42] Η απόφαση της 1ης Ιουνίου 2010, Blanco Pérez και Chao Gómez (C-570/07 και C-571/07, EU:C:2010:300, σκέψη 44), επισημαίνει τα εξής: […] εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας που επιθυμούν να εξασφαλίσουν καθώς και τον τρόπο κατά τον οποίο θα επιτευχθεί το επίπεδο αυτό. Δεδομένου ότι μπορεί να ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν περιθώρια εκτίμησης».

ή μιας ελάχιστης γεωγραφικής απόστασης μεταξύ παρόχων υπηρεσιών» (άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο α′). Η απαίτηση αυτή είναι ακριβώς μία από εκείνες που πρέπει να αξιολογούνται σε σχέση με ορισμένο σύστημα χορήγησης άδειας.

90. Ο συνδυασμός του γεωγραφικού και του δημογραφικού κριτηρίου μπορεί, ταυτόχρονα, να διασφαλίσει τον εφοδιασμό σε ολόκληρη την επικράτεια και να αποτρέψει την ανεξέλεγκτη αύξηση της προσφοράς που θα παρακινούσε στην αύξηση της κατανάλωσης καπνού. Πράγματι, το Δικαστήριο χαρακτήρισε ως συνάδοντα με το δίκαιο της Ένωσης τα συστήματα χορήγησης άδειας που χρησιμοποιούσαν, στο πλαίσιο άλλων δραστηριοτήτων σχετικών με τη δημόσια υγεία [43], δημογραφικά και γεωγραφικά κριτήρια παρόμοια με εκείνο που εφαρμόζει η Ιταλία στη λιανική πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών.

91. Από τη νομολογία αυτή μπορούν να αντληθούν διδάγματα δυνάμενα να εφαρμοσθούν εν προκειμένω, τηρουμένων των αναλογιών:

– «Όσον αφορά […] τον κανόνα με τον οποίο επιβάλλεται ελάχιστη απόσταση 300 μέτρων μεταξύ δύο καταστημάτων οπτικών ειδών, […] η απαίτηση αυτή […] ενισχύει τη βεβαιότητα των ασθενών περί του ότι διαθέτουν πρόσβαση σε πάροχο υπηρεσιών υγειονομικής περιθάλψεως ευρισκόμενο κοντά στην κατοικία τους και συμβάλλει επίσης στην καλύτερη προστασία της δημόσιας υγείας εντός ορισμένης γεωγραφικής περιοχής» [44].

– «[Ο] κανόνας βάσει του οποίου επιτρέπεται η ίδρυση ενός μόνον καταστήματος οπτικών ειδών ανά ορισμένο αριθμό κατοίκων δύναται να καταστήσει ευχερέστερη την ισόρροπη κατανομή των καταστημάτων αυτών εντός της οικείας γεωγραφικής περιοχής, διασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στο σύνολο του πληθυσμού τη δέουσα πρόσβαση στην παροχή των υπηρεσιών που προσφέρουν οι οπτικοί» [45].

92. Είναι αληθές ότι και στις δύο αυτές περιπτώσεις οι περιορισμοί αποσκοπούσαν στη διευκόλυνση της (οργανωμένης) πρόσβασης των χρηστών, ενώ το ιταλικό σύστημα χορήγησης άδειας αποσκοπεί, εν μέρει, στον περιορισμό της πρόσβασης αυτής, προκειμένου να καταπολεμηθεί το κάπνισμα και, εν μέρει, στη διασφάλιση προσφοράς που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των καπνιστών. Αναμφίβολα είναι δυσχερής η επίτευξη ισορροπίας, ωστόσο, φρονώ ότι η διαφορά αυτή δεν δικαιολογεί τη μη εφαρμογή της προαναφερθείσας νομολογίας στην υπό κρίση υπόθεση.

93. Ειδικότερα, θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα αν το *συγκεκριμένο* καθεστώς ελάχιστων αποστάσεων (από 300 έως 200 μέτρα ανάλογα με τον οικισμό) μεταξύ δύο σημείων πώλησης συνάδει, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, με τους προαναφερθέντες σκοπούς. Το αιτούν δικαστήριο έχει τον τελικό λόγο ως προς τον εύλογο χαρακτήρα του καθεστώτος, τον οποίο θα πρέπει να αξιολογήσει χωρίς να παραβλέπει το γεγονός ότι εναπόκειται, κατ' αρχήν, στον εθνικό νομοθέτη να προσαρμόσει το αριθμητικό κριτήριο στους σκοπούς αυτούς. [46]

[43] Βλ. αποφάσεις της 1ης Ιουνίου 2010, Blanco Pérez και Chao Gómez (C-570/07 και C-571/07, EU:C:2010:300), σχετικά με την εγκατάσταση φαρμακείων στην Ισπανία, και της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591), σχετικά με την εγκατάσταση καταστημάτων οπτικών ειδών στην Ιταλία.

[44] Απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, σκέψη 42).

[45] Όπ.π. (σκέψη 41).

[46] Βλ., συναφώς, σημείο 101 των παρουσών προτάσεων.

δ) Αναλογικός και συνεπής χαρακτήρας του περιορισμού

94. Το επόμενο βήμα είναι να διαπιστωθεί αν το ιταλικό σύστημα χορήγησης άδειας:

– Είναι αναλογικό προς την επιτακτική ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας, υπό την έννοια ότι δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού και δεν υφίσταται άλλη επιλογή λιγότερο περιοριστική για την επίτευξή του [47].

– Έχει την απαραίτητη συνοχή και συστηματικότητα για την επίτευξη του στόχου του [48].

95. Εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να αποδείξει ότι πληρούνται αυτές οι σωρευτικές προϋποθέσεις [49]. Το αιτούν δικαστήριο οφείλει να ελέγξει την αναλογικότητα του εθνικού μέτρου με τη βοήθεια του Δικαστηρίου, το οποίο του παρέχει στοιχεία προς τον σκοπό αυτό.

96. Με τη διάταξή του περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο διατυπώνει αμφιβολίες σχετικά με το αν η ιταλική κανονιστική ρύθμιση τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, ιδίως λόγω της εξάπλωσης των αυτόματων μηχανημάτων πώλησης, τα οποία διευκολύνουν την πρόσβαση του καταναλωτή στον καπνό χωρίς (ή με λιγότερους) χρονικούς περιορισμούς.

97. Συμφωνώ με το αιτούν δικαστήριο ότι, καίτοι το σύστημα χορήγησης άδειας για τη λειτουργία σημείων πώλησης αποσκοπεί στον περιορισμό της προσφοράς στο αναγκαίο για την ικανοποίηση της ζήτησης των καπνιστών, ωστόσο, η εξάπλωση των αυτόματων μηχανημάτων πώλησης βιομηχανοποιημένων καπνών φαίνεται να βαίνει προς την αντίθετη κατεύθυνση.

98. Κατόπιν των διευκρινίσεων που παρέσχε η Ιταλική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, προκύπτει ότι η δυνατότητα χρήσης αυτόματων μηχανημάτων πώλησης καπνού επιφυλάσσεται μόνο στα σημεία πώλησης και στους κατόχους παρεπόμενης άδειας. Τούτο προβλέπει ο νόμος 556/1977 [50], άρθρο 20 [51], και η υπ' αριθ. 509/2007 [52] εγκύκλιος της ADM.

[47] Αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 166), και της 6ης Οκτωβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Τριτοβάθμια εκπαίδευση) (C-66/18, EU:C:2020:792, σκέψη 178).

[48] Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Onofrei (C-218/19, EU:C:2020:1034, σκέψη 32).

[49] Αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Διαφάνεια των οργανώσεων) (C-78/18, EU:C:2020:476, σκέψη 77), και της 6ης Οκτωβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Τριτοβάθμια εκπαίδευση) (C-66/18, EU:C:2020:792, σκέψη 179).

[50] Legge 8 agosto 1977, n. 556, semplificazione delle procedure dei concorsi di accesso alle carriere e categorie del personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, modificazione dei ruoli organici del personale operaio dell'Amministrazione stessa e modifiche alla legge 14 novembre 1967, n. 1095 (νόμος 556/1977, της 8ης Αυγούστου 1977, περί απλούστευσης των διαγωνισμών για την πρόσβαση στις σταδιοδρομίες και στις κατηγορίες προσωπικού της αυτόνομης διοικητικής αρχής των κρατικών μονοπωλίων, περί τροποποίησης των οργανικών καθηκόντων των εργαζομένων στην αρχή αυτή και περί τροποποίησης του νόμου 1095/1967, της 14ης Νοεμβρίου 1967) (GURI αριθ. 226, της 23ης Αυγούστου 1977).

[51] Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι αυτόματοι διανομείς εγκαθίστανται από τους κατόχους άδειας λειτουργίας σημείου πώλησης: α) εκτός του καταστήματος και σε άμεση γειτνίαση με αυτό· β) στους χώρους που ευρίσκονται εντός της ζώνης εμπορικής επιρροής κάθε σημείου πώλησης, ως εναλλακτική λύση έναντι της λήψης παρεπόμενης άδειας, για την οποία ισχύουν οι ίδιοι όροι που προβλέπουν ο νόμος και οι διοικητικοί κανόνες.

[52] Circolare di 11-01-2007, n. 509/2007, distributori automatici di sigarette. Aggiornamento disposizioni operative (εγκύκλιος αριθ. 509/2007, της 11ης Ιανουαρίου 2007, σχετικά με τους αυτόματους διανομείς τσιγάρων. Επικαιροποίηση των λειτουργικών διατάξεων). Διαθέσιμη σε https://www.indicenormativa.it/sites/default/files/aggiornamento_disposizioni_operative.pdf. Βλ., επίσης, Circolare n. 28/2021, modifiche introdotte dal d.m. 51 του 2021 in tema di distribuzione dei generi di monopolio alla luce delle ulteriori prescrizioni di cui alla determina direttoriale Prot. n. 231333/RU del 2 luglio 2021 in materia di rivendite speciali presso impianti di distribuzione di carburanti e di trasferimenti fuori zona. (εγκύκλιος αριθ. 28/2021, σχετικά με τις τροποποιήσεις που επέφερε η υπουργική απόφαση αριθ. 51 του 2021 στον τομέα της διανομής ειδών μονοπωλίου, υπό το φως των μεταγενέστερων απαιτήσεων που προβλέπει η απόφαση διευθυντή με αριθ. πρωτοκόλλου 231333/RU, της 2ας Ιουλίου 2021, σχετικά με τις ειδικές μεταπωλήσεις σε πρατήρια υγρών καυσίμων και με τις μεταφορές εκτός ζώνης εμπορικής επιρροής). Διαθέσιμη σε https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6822722/Circolare+dm+51 + 2021.pdf/77aad5ed-9c8b-94e1-d197-7a6f803ffbc5?t=1627895644180.

99. Δυνάμει των διατάξεων αυτών, τα αυτόματα μηχανήματα πώλησης μπορούν να τοποθετούνται εντός των σημείων πώλησης ή εκτός αυτών, σε απόσταση έως δέκα μέτρων από την κεντρική γραμμή της εισόδου. Οι χώροι που θα μπορούσαν να λάβουν παρεπόμενες άδειες μπορούν εναλλακτικά να επιλέξουν, αντί της παρεπόμενης άδειας, την εγκατάσταση αυτόματου πωλητή καπνού κατόπιν χορήγησης διοικητικής άδειας.

100. Λαμβάνοντας υπόψη τις διευκρινίσεις αυτές το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εκτιμήσει αν το καθεστώς που εφαρμόζεται στα αυτόματα μηχανήματα πώλησης καπνού πληροί την απαίτηση της αναλογικότητας ή αν, αντιθέτως, συνεπάγεται υπερπροσφορά καπνού με συνέπεια να καθίσταται ασυνεπής η εφαρμογή των κριτηρίων γεωγραφικής απόστασης και πυκνότητας του πληθυσμού.

101. Όσον αφορά τα επιχειρήματα του αιτούντος δικαστηρίου με τα οποία θέτει υπό αμφισβήτηση την αναλογικότητα του γεωγραφικού κριτηρίου, ασφαλώς θα υπήρχε αποτρεπτικό αποτέλεσμα αν οι ελάχιστες αποστάσεις μεταξύ των σημείων πώλησης καθορίζονταν σε χιλιόμετρα και όχι σε μέτρα. Ωστόσο, η απόφαση αυτή εναπόκειται στον νομοθέτη λόγω του σημαντικού αντίκτυπου που έχει για τη νόμιμη κατανάλωση: η προσπάθεια εξεύρεσης ενός σημείου εξισορρόπησης της ζήτησης με την προσφορά, από πλευράς εδαφικής κατανομής, μπορεί να οδηγήσει σε σύστημα μικρότερων ή μεγαλύτερων αποστάσεων, χωρίς, κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο να μπορεί να υποδείξει στο αιτούν δικαστήριο τη δέουσα απόσταση [53].

102. Τέλος, όσον αφορά την προβαλλόμενη ανελαστικότητα του γεωγραφικού και του δημογραφικού κριτηρίου (το οποίο συνδέεται με στοιχεία προερχόμενα από την απογραφή του μόνιμου πληθυσμού), το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η ADM πρέπει να μπορεί να λαμβάνει υπόψη και άλλες περιστάσεις άσχετες προς τα αυστηρά όρια απόστασης και πληθυσμού.

103. Φρονώ ότι είναι θεμιτή μια κάπως αυστηρή νομοθετική επιλογή, καθόσον αποσκοπεί στην κατοχύρωση της ασφάλειας δικαίου μέσω προκαθορισμένων αντικειμενικών κριτηρίων. Εξάλλου, η εφαρμογή του γεωγραφικού και του δημογραφικού κριτηρίου μετριάζεται από το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της υπουργικής απόφασης 38 του 2013, το οποίο προβλέπει ορισμένα συμπληρωματικά κριτήρια για τη χορήγηση αδειών για σημεία πώλησης και παρεπόμενων αδειών. Η εφαρμογή τους θα μπορούσε να προσδώσει ελαστικό χαρακτήρα στο σύστημα, όπως υποστηρίζει η Ιταλική Κυβέρνηση [54].

104. Παραδείγματος χάριν, θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη ειδικές περιστάσεις (ακόμη και εποχικής φύσης, όπως η αύξηση του πραγματικού πληθυσμού, και όχι απλώς του πληθυσμού που έχει απογραφεί, για αρκετούς μήνες του έτους λόγω του τουρισμού). Η δημιουργία νέων σημείων πώλησης σε τέτοιες περιπτώσεις δεν οδηγεί κατ' ανάγκη σε υπερβολική διόγκωση της προσφοράς για την εξυπηρέτηση των χρηστών που έχουν μετακινηθεί από την οικία τους.

105. Υπό την επιφύλαξη της εκτίμησης του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο ευλόγως γνωρίζει καλύτερα το εθνικό δίκαιο, το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της υπουργικής απόφασης 38 του 2013 παρέχει στην ADM τη δυνατότητα να λαμβάνει υπόψη τις ζώνες νέας οικιστικής και εμπορικής ανάπτυξης, καθώς και την ιδιαίτερη σημασία των οδικών κόμβων και των κύριων

[53] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι αποστάσεις δεν φαίνεται να έχουν καθοριστεί κατόπιν σχετικών μελετών, αλλά είναι κατάλοιπο του παλαιού συστήματος που εφαρμοζόταν στη λιανική πώληση βιομηχανοποιημένων καπνών.

[54] Σημείο 47 των γραπτών παρατηρήσεών της. Κατά την κυβέρνηση αυτή, το αιτούν δικαστήριο «παρέλειψε να λάβει υπόψη ότι η ιταλική νομοθεσία ήδη προβλέπει τον βαθμό ελαστικότητας τον οποίο αυτό επικαλείται». Ωστόσο, προσθέτει ότι στο πλαίσιο μιας εύλογης άσκησης της διακριτικής του ευχέρειας ο εθνικός νομοθέτης δεν αξιολόγησε την εισροή τουριστών ως κριτήριο ικανό να δικαιολογήσει την αύξηση της προσφοράς καπνού, λόγω του εποχικού, τυχαίου και μεταβαλλόμενου χαρακτήρα της εισροής αυτής, δηλαδή χαρακτηριστικών που έρχονται σε αντίθεση με τον σταθερό χαρακτήρα ενός κανονικού σημείου πώλησης.

αστικών χώρων συνάθροισης και την ύπαρξη σημαντικών και πολυσύχναστων συγκροτημάτων γραφείων ή παραγωγικών εγκαταστάσεων, τα οποία καθιστούν εμφανή την ύπαρξη συμφέροντος για την παροχή της υπηρεσίας.

106. Επομένως, τίποτα δεν εμποδίζει το αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν, υπό το φως των εν λόγω στοιχείων ελαστικότητας, η ADM θα μπορούσε να λάβει υπόψη της για την αδειοδότηση νέου σημείου πώλησης τη συνεχή τουριστική εισροή στον Finale Ligure και τις ιδιομορφίες αυτής.

107. Όσον αφορά τη σημασία της σύμβασης-πλαισίου του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για τον έλεγχο του καπνού, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι δεν προβλέπει, μεταξύ των συνιστώμενων μέτρων για τη μείωση της ζήτησης και της προσφοράς καπνού, τη θέσπιση περιορισμών για τους πωλητές[55]. Πάντως, το ιταλικό κράτος διαθέτει δικό του περιθώριο εκτιμήσεως κατά την επιλογή των μέσων που θεωρεί ως τα πλέον κατάλληλα για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις επιπτώσεις του καπνίσματος. Ένα σύστημα χορήγησης διοικητικής άδειας υποκείμενης σε περιοριστικά κριτήρια είναι, κατ' αρχήν, ικανό να εκπληρώσει τον σκοπό αυτό.

108. Εν κατακλείδει, ο συνδυασμός του γεωγραφικού και του δημογραφικού παράγοντα, συμπληρούμενων ενδεχομένως από άλλα κριτήρια ελαστικότητας, θα μπορούσε να διέλθει επιτυχώς τον έλεγχο της αναλογικότητας και να εκπληρώσει τις απαιτήσεις του άρθρου 10, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2006/123. Όσον αφορά την εγκατάσταση αυτόματων μηχανημάτων πώλησης, αυτή δεν πρέπει να συνεπάγεται αδικαιολόγητη αύξηση της προσφοράς βιομηχανοποιημένων καπνών, όπερ οφείλει να ελέγξει το αιτούν δικαστήριο.

V. Πρόταση

109. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (διοικητικό πρωτοδικείο περιφέρειας Λιγουρίας, Ιταλία) η εξής απάντηση:

«Το άρθρο 9, παράγραφος 1, το άρθρο 10, παράγραφοι 1 και 2, το άρθρο 14, σημείο 5, και το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά,

έχουν την έννοια ότι:

– δεν αντιτίθενται, κατ' αρχήν, σε εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία εξαρτά τη χορήγηση αδειών για την άσκηση της δραστηριότητας της λιανικής πώλησης προϊόντων καπνού από την τήρηση συγκεκριμένων ορίων που καθορίζονται σε συνάρτηση με τον μόνιμο πληθυσμό και την ελάχιστη γεωγραφική απόσταση μεταξύ των παρόχων της υπηρεσίας.

– Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει αν ο συνδυασμός των συγκεκριμένων γεωγραφικών και δημογραφικών κριτηρίων που προβλέπει η εθνική κανονιστική ρύθμιση, συμπληρούμενων ενδεχομένως από άλλα στοιχεία ελαστικότητας, τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 10, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας

[55] Αντιθέτως, η σύμβαση-πλαίσιο αναφέρεται σε άλλα μέσα ως χρήσιμα και αποτελεσματικά για τον περιορισμό της κατανάλωσης καπνού, όπως, παραδείγματος χάριν, για τη μεν μείωση της ζήτησης, φορολογικά μέτρα, απαγόρευση του καπνίσματος σε ευρύ φάσμα χώρων, ενημέρωση του κοινού σχετικά με τα τοξικά συστατικά των προϊόντων καπνού κ.λπ., για τη δε μείωση της προσφοράς, μέτρα για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου, απαγόρευση της πώλησης σε ανηλίκους, απαγόρευση της πώλησης τσιγάρων χύδην ή σε μικρές συσκευασίες κ.λπ.

2006/123. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται επίσης να εκτιμήσει αν η εγκατάσταση αυτόματων μηχανημάτων πώλησης συνεπάγεται αδικαιολόγητη αύξηση της προσφοράς βιομηχανοποιημένων καπνών, κατά παράβαση του σκοπού της προστασίας της υγείας που διαπνέει την εθνική κανονιστική ρύθμιση.»