MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2024. március 14. [1]

C-16/23. sz. ügy

FA.RO. di YK & C. Sas
kontra
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;
JS
részvételével

(a Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria [Liguria tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Belső piaci szolgáltatások – 2006/123/EK irányelv – Dohánytermékek értékesítése – Szolgáltatásnyújtási monopóliumok – Engedélyezési rendszer – A szolgáltatók letelepedésére vonatkozó követelmények – A monopólium tárgyát képező termékek viszonteladásával foglalkozó létesítmények engedélyezését korlátozó nemzeti szabályozás – A földrajzi távolságra és a népsűrűségre vonatkozó kritériumok – A közegészség dohányzással szembeni védelme”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésére alkalmazandó olasz szabályozás összeegyeztethetősége a 2006/123/EK irányelvvel. [2]

2. A vitatott szabályozás az említett termékek értékesítési helyeinek engedélyezésére a földrajzi távolságon és a népsűrűségen alapuló korlátozó követelményeket alkalmaz. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő bíróságnak kételyei merültek fel a tekintetben, hogy e követelmények megfelelnek-e a 2006/123 irányelvnek.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.).

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A 2006/123 irányelv

3. Az 1. cikk („Tárgy”) kimondja:

„(1) Ez az irányelv általános rendelkezéseket állapít meg a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatások magas színvonalának megőrzése mellett.

(2) Ez az irányelv nem foglalkozik sem a közjogi vagy magánjogi jogalanyok számára fenntartott általános gazdasági érdekű szolgáltatások liberalizációjával, sem a szolgáltatást nyújtó közjogi jogalanyok privatizációjával.

(3) Ez az irányelv nem foglalkozik sem a szolgáltatási monopóliumok eltörlésével, sem a tagállamok által nyújtott támogatásokkal, amelyek közösségi versenyszabályok hatálya alá tartoznak.

Ez az irányelv nem érinti a tagállamok szabadságát, hogy a közösségi joggal összhangban meghatározzák, mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, hogyan kell e szolgáltatásokat megszervezni és finanszírozni az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban, és milyen konkrét kötelezettségeknek kell megfelelniük.

[…]”.

4. A 2. cikk („Hatály”) így rendelkezik:

„[…]

(2) Ez az irányelv nem alkalmazandó a következő tevékenységekre:

a) általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások;

[…]”.

5. A 4. cikk („Fogalommeghatározások”) kimondja:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

6. »engedélyezési rendszer«: bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett határozatot [helyesen: vonatkozóan alakszerű vagy hallgatólagos határozatot] szerezzen;

7. »követelmény«: bármely olyan kötelezettség, tilalom, feltétel vagy korlátozás, amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő, vagy amelyek az joggyakorlatból [helyesen: az ítélkezési gyakorlatból], a közigazgatási gyakorlatból, szakmai testületek szabályaiból, vagy szakmai szövetségek vagy egyéb szakmai szervezetek által jogi

autonómiájuk gyakorlása során elfogadott kollektív szabályokból erednek; a szociális partnerek közötti tárgyalások során létrejött kollektív megállapodásban meghatározott szabályok az irányelv értelmében önmagukban nem tekintendők követelménynek;

[…]”.

6. A 9. cikk („Engedélyezési rendszerek”) így szól:

„(1) A tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását nem kötik engedélyezési rendszerhez, kivéve az alábbi feltételek teljesülése esetén:

a) az engedélyezési rendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben;

b) az engedélyezési rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;

c) a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy az valóban hatékony legyen.

[…]”.

7. A 10. cikk („Az engedély megadására vonatkozó feltételek”) szerint:

„(1) Az engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek megakadályozzák az illetékes hatóságokat abban, hogy vizsgálati jogkörüket önkényesen alkalmazzák.

(2) Az (1) bekezdésben említett feltételek:

a) megkülönböztetésmentesek;

b) azokat a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;

c) arányosak a közérdekhez kapcsolódó céllal;

d) világosak és egyértelműek;

e) objektívek;

f) előzetesen nyilvánosságra hozták azokat;

g) átláthatók és hozzáférhetők.

[…]”.

8. A 14. cikk („Tiltott követelmények”) kimondja:

„A tagállamok területükön a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását nem köthetik az alábbi feltételek bármelyikének való megfeleléshez:

[…]

5. olyan gazdasági vizsgálat eseti alkalmazása, amely az engedély megadását gazdasági szükséglet vagy piaci igény fennállásának igazolásához, vagy a tevékenység lehetséges vagy jelenlegi gazdasági hatásainak felméréséhez köti, vagy annak vizsgálatához, hogy a tevékenység az illetékes hatóság által meghatározott gazdasági tervezés céljainak megfelel-e; ez a tiltás nem érinti azokat a tervezési követelményeket, amelyek nem üzleti célokra törekszenek, hanem közérdeken alapuló kényszerítő indokokat szolgálnak;

[…]”.

9. A 15. cikk („Értékelendő követelmények”) így szól:

„(1) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a (2) bekezdésben felsorolt követelmények bármelyikét előírja-e, és biztosítják, hogy bármely ilyen követelmény összeegyeztethető legyen a (3) bekezdésben meghatározott feltételekkel. A tagállamok az említett feltételekkel való összeegyeztethetőség érdekében kiigazítják törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseiket.

(2) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását az alábbi megkülönböztetésmentes követelmények bármelyikének való megfeleléshez köti-e:

a) mennyiségi vagy területi korlátozások, különösen a népesség alapján vagy a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság formájában meghatározott korlátozások;

[…]

3. A tagállamok ellenőrzik, hogy a (2) bekezdésben említett követelmények megfelelnek-e az alábbi feltételeknek:

a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem lehetnek megkülönböztetőek [helyesen: hátrányosan megkülönböztetőek] az állampolgárság, vagy társaságok esetén a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján;

b) szükségesség: a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania;

c) arányosság: a követelményeknek alkalmasaknak kell lenniük a célok teljesítésének biztosítására, nem haladhatják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

[…]”.

B. Az olasz jog

1. Az 1293/1957. sz. törvény[3]

10. E törvény 16. és azt követő cikkei értelmében a monopólium tárgyát képező árucikkeket – köztük a dohánytermékeket – közforgalmú és speciális „dohányboltokban", valamint „korlátozott engedély" keretében forgalmazzák.

11. A *közforgalmú dohányboltok* közterületen elhelyezkedő, kifejezetten dohánytermékek és monopólium tárgyát képező más termékek értékesítésével foglalkozó létesítmények. Ezeket legfeljebb kilenc éves időtartamra magánszemélyeknek adják koncesszióba.[4]

12. A *speciális dohányboltokat* a szükségletek kielégítése céljából meghatározott helyeken (vasútállomásokon, tengeri kikötőkben, repülőtereken, autós pihenőhelyeken, bevásárlóközpontokban stb.) hozzák létre. Ezeket általában magánszemélyek részére ítélik oda legfeljebb kilenc éves időtartamra.

13. Az ADM ezenkívül engedélyezheti a monopólium tárgyát képező termékek értékesítését *korlátozott engedély* útján a vendéglátóipari egységekben. Az engedélyes a hozzá legközelebb eső közforgalmú dohányboltban szerzi be az árut.

14. A korlátozott engedélyek megadását a szolgáltatásnyújtás olyan helyen és időben történő szükségességével kell igazolni, ahol és amikor a dohányboltok nem tudják azt biztosítani. Kizárt a korlátozott engedély megadása, ha az előre meghatározott távolságon belül található legközelebbi dohányboltnál dohányárusító automatát helyeztek el.

2. A 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet[5]

15. A 24. cikk 42. pontja értelmében a jogalkotó a gazdasági és pénzügyminiszterre bízta a monopólium tárgyát képező termékek értékesítési helyei létesítésének rendeleti szabályozását „abból a célból, hogy a verseny védelme mellett a terület egészét lefedő értékesítési hálózat felhasználók részére történő biztosításának szükségletét egyensúlyba hozza az egészség védelméhez fűződő nyomós közérdekkel, amelynek célja a dohánytermékek lakossági kínálatában minden olyan ajánlat megelőzése és ellenőrzése, amelyet nem igazol a dohány iránti tényleges kereslet".

16. Különösen, a 24. cikk 42. pontjának b) alpontja a 37/2019. sz. törvény 4. cikkével módosított változatában kimondja, hogy közforgalmú dohányboltok csak akkor létesíthetők, „ha teljesülnek bizonyos távolsági – legalább 200 méter – és népességi – az 1500 lakosonként 1 dohánybolt aránynak megfelelő – követelmények".

[3] Az 1957. december 22-i Legge n. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio (a monopólium alá tartozó termékek forgalmazási és értékesítési szolgáltatásainak szervezéséről szóló 1293/1957. sz. törvény; a GURI 1958. január 13-i 9. száma; a továbbiakban: 1293/1957. sz. törvény).

[4] A közforgalmú dohánybolt létesítéséről az Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (vám- és monopóliumügyi hatóság, a továbbiakban: ADM) határoz, amely e hatáskörét az 1293/1957. évi törvény 21. cikkének első bekezdése értelmében „a szolgáltatási érdekre" tekintettel gyakorolja.

[5] A 2011. július 6-i Decreto legge n. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (a pénzügyi stabilizációt szolgáló sürgős intézkedésekről szóló 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a GURI 2011. július 6-i 155. száma), amely módosításokkal átkerült a 2011. július 15-i 111/2011. sz. törvénybe (a GURI 2011. július 16-i 164. száma), a 2019. május 3-i 37/2019. sz. törvénnyel (a GURI 2019. május 11-i 109. száma) módosított változatában (a továbbiakban: 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet).

3. A 38/2013. sz. rendelet[6]

17. E rendelet 2. cikke a 2021-ben bevezetett módosításokkal a közforgalmú dohányboltok létesítésére a következő paramétereket határozza meg:

a) A legközelebbi működő dohánybolttól számított legkisebb távolság:

   – 300 méter a legfeljebb 30 000 fős lakossággal rendelkező településeken;

   – 250 méter a 30 001 és 100 000 fő közötti lakossággal rendelkező településeken;

   – 200 méter a 100 000 főt meghaladó lakossággal rendelkező településeken;

b) A településen élő minden 1500 lakosra 1 dohánybolt arány; ez alól csak az 1500 főnél kevesebb lakosú településeken tehető kivétel.

18. A 37/2019. sz. törvény és a 2021. évi 51. sz. miniszteri rendelet vezette be a dohányboltok és a lakónépesség arányának paraméterét, amely felváltotta a 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet és a 2013. évi 38. sz. miniszteri rendelet eredeti szövegében előírt minimális termelékenységi követelményt.[7]

19. A 3. cikk szerint:

– Az ADM figyelembe veszi különösen az új lakóingatlan- és kereskedelmi fejlesztésekkel érintett övezeteket, a keresztutak és a főbb városi csomópontok különös jelentőségét, a lakónépességet, a kiemelt jelentőségű és forgalmú hivatalok, illetve termelési egységek jelenlétét, amelyek a szolgáltatási érdek meglétét mutatják.

– A dohánytermékek forgalmazási hálózatát a szolgáltatási érdekeknek megfelelően, oly módon kell megszervezni, hogy biztosítsa a közigazgatás részéről a kiskorúak, a közrend és közbiztonság, a közegészség, valamint a monopólium tárgyát képező termékeket terhelő adókból származó bevétel védelmében végzett ellenőrzések hatékonyságát és eredményességét.

20. A közforgalmú dohányboltok létrehozása az ADM hatáskörrel rendelkező tartományi hivatala által félévente kiadott terv alapján, olyan eljárás lefolytatását követően történik, amely többek között ideiglenes terv előzetes közzétételét és az érdekelt felek észrevételeinek benyújtását foglalja magában.

21. Az új közforgalmú dohányboltok kijelölésére a következő eljárások vonatkoznak: a legfeljebb 30 000 lakossal rendelkező településeken a közigazgatás pályázatot hirdet meg személyek különös kategóriái számára; a 30 000 főt meghaladó lakossággal rendelkező településeken és a megyei székhelyeken az odaítélés valamennyi pályázó számára nyitva álló közbeszerzési eljárás keretében történik.

[6] A 2013. február 21-i Decreto ministeriale n. 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo (a dohánytermékek forgalmazásának és értékesítésének szabályozásáról szóló, 38. sz. gazdasági és pénzügyminiszteri rendelet; a GURI 2013. április 16-i 89. száma) a 2021. február 12-i 51. sz. gazdasági és pénzügyminiszteri rendelet által módosított változatában (a továbbiakban: 38/2013. sz. rendelet).

[7] Az Európai Bizottság az EU-Pilot 8002/15/GROW eljárásban bírálta e korábbi követelményt, mivel ellentétes a 2006/123 irányelv 14. cikke első bekezdésének 5. pontjával.

II. A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

22. A FA.RO. di YK & C. s.a.s. (a továbbiakban: FA.RO.) több éven át rendelkezett korlátozott engedéllyel a dohánytermékek értékesítésére Finale Ligure településen (Olaszország) a „Bar Rino” kereskedelmi egységben.

23. Az ADM 2021. november 19-én az engedély visszavonására irányuló eljárást kezdeményezett, mivel a FA.RO. üzletét ellátó, kevesebb mint 300 méter távolságban lévő közforgalmú dohánybolt 2021 májusában cigarettaautomatát helyezett üzembe. E körülmény a hatályos szabályozásnak megfelelően (a 38/2013. sz. rendelet 7. cikke) a korlátozott engedély fenntartásának akadályát képezi.

24. A FA.RO. arról tájékoztatta az ADM-et, hogy a „Bar Rino”-ban új közforgalmú dohánybolt létesítése szükséges, és ennek alátámasztása érdekében a fogyasztók nagyszámú beáramlására utaló számos tényre hivatkozott.

25. Az ADM a FA.RO. kérelmét nem fogadta el, mivel nem teljesültek a 38/2013. sz. rendelet 2. cikkében a dohányboltok távolsága és a lakosok aránya vonatkozásában előírt követelmények. [8]

26. A FA.RO. keresetet nyújtott be a Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt az ADM alábbi határozatának megsemmisítése iránt:

– Elsődlegesen az ADM-nek a Liguria területén új közforgalmú dohányboltok nyitására vonatkozó féléves tervezetről (2022, II. félév) szóló, 2022. március 31-i 6401/RU sz. feljegyzése, amennyiben nem rendelkezik ilyen dohányboltról Finale Ligure településen a via Mazzini, 2. szám alatt, ahol a „Bar Rino” található.

– Másodlagosan valamennyi kapcsolódó aktus.

27. A FA.RO. azzal érvelt, hogy a nemzeti szabály ellentétes a 2006/123 irányelv 15. cikkével. Következésképpen a 38/2013. sz. rendelet 2. cikkét hatályon kívül kell helyezni, vagy legalábbis annak alkalmazását ki kell zárni, és a 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 24. cikke 42. pontjának alkalmazását mellőzni kell.

28. A FA.RO álláspontja szerint a „Bar Rino”-ban létesítendő új dohánybolt nem jelentené a kínálat túlméretezését a kereslethez képest, mivel olyan településről van szó, ahol a szolgáltatásnak a helyi lakosságon túl sokkal több tényleges igénybevevője van a hétvégenként és az idegenforgalmi idény alatt beáramló látogatók miatt.

29. Az ADM a kereset elutasítását kérte.

[8] Az ADM szerint: a) a tervezett bolt a 6. sz. értékesítési helytől 176 méterre, a 7. sz. értékesítési helytől 220 méterre található; és b) Finale Ligure település 11 358 fős lakossága számára immár 13 közforgalmú és speciális értékesítési hely üzemel.

30. E körülmények között a Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága) előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a […] 2006/123 […] irányelv 15. cikkét, valamint az EUMSZ 49. cikket, az EUMSZ 56. cikket és az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság és a helyben élő népesség alapján határozza meg a dohánytermék-értékesítési helyek engedélyezésére vonatkozó korlátozásokat?

2) Úgy kell-e értelmezni a […] 2006/123 […] irányelv 15. cikkét, valamint az EUMSZ 49. cikket, az EUMSZ 56. cikket és az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely anélkül köti előre meghatározott, a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolságra és a helyben élő népességre vonatkozó paraméterek betartásához a dohánytermék-értékesítési helyek engedélyezését, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság olyan egyéb objektív ténybeli körülményeket értékelhetne, amelyek a fent említett követelmények teljesülése hiányában is bizonyítják valamely szolgáltatási szükségletnek a konkrét ügyben való fennállását?”

III. A Bíróság előtti eljárás

31. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2023. január 16-án érkezett a Bírósághoz.

32. Írásbeli észrevételeket nyújtott be a FA.RO., JS,[9] a spanyol és az olasz kormány, valamint az Európai Bizottság. Valamennyien megjelentek a 2024. január 24-i tárgyaláson.

IV. Értékelés

A. Elfogadhatóság

33. A spanyol kormány úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdés elfogadhatatlan, mivel hipotetikus jellegű. Az olasz kormány a maga részéről úgy véli, hogy a jogvitára a 2006/123 irányelv nem alkalmazható.

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága az EUMSZ 49., EUMSZ 56. és EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése tekintetében

34. Az EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságára (49. cikk) és a szolgáltatásnyújtás szabadságára (56. cikk) vonatkozó rendelkezései főszabály szerint nem alkalmazandók azokra a helyzetre, amelyeknek minden eleme egyetlen tagállamra korlátozódik.[10]

35. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy az ügy tényállásának valamennyi eleme az Olasz Köztársasághoz kapcsolódik: egy olasz vállalkozás az olasz hatóságokhoz nyújt be kérelmet egy dohánybolt olasz területen való működtetésére.

[9] JS az egyik értékesítési hely jogosultja a FA.RO. létesítménye közelében, és ellenzi annak kérelmét.

[10] 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874), 47. pont; 2022. január 18-i Thelen Technopark Berlin ítélet (C-261/20, EU:C:2022:33), 50. pont.

36. A minden elemében egyetlen tagállam területére korlátozódó tényállás esetén az előzetes döntéshozatal iránti kérelem csak akkor fogadható el, ha abból kitűnnek azon tények vagy tényezők, amelyek alapján kapcsolat állapítható meg jogvita tárgya vagy körülményei, illetve az EUMSZ 49. vagy EUMSZ 56. cikk között.

37. Az előterjesztő bíróságnak kell megjelölnie a Bíróság számára, hogy „kizárólagosan belső jellege ellenére az előtte folyamatban lévő jogvita mennyiben mutat kapcsolatot az uniós jog alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseivel, amely kapcsolat e jogvita elbírálásához szükségessé teszi az előzetes döntéshozatal keretében kért értelmezést”. [11]

38. Mivel az olasz bíróság által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemben nincs ilyen megjelölés, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseit az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk értelmezése tekintetében elfogadhatatlannak kell tekinteni. [12]

39. Ugyanez vonatkozik az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésére is. Az előterjesztő bíróság nem ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján különösen e rendelkezés értelmezését, illetve az e rendelkezés és a nemzeti szabályozás között szerinte esetlegesen fennálló kapcsolatot firtatja. Következésképpen a Bíróság nem tudja megadni számára e cikknek a jogvita eldöntése szempontjából hasznos értelmezését. [13]

40. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdés az EUMSZ 49., EUMSZ 56. és EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének értelmezése tekintetében tehát elfogadhatatlan.

41. A 2006/123 irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazhatóságát azonban nem érinti azon megállapítás, hogy a vitatott helyzet tisztán belső jellegű. A Bíróság ugyanis már megállapította, hogy e rendelkezések az elemeiben egyetlen tagállamra korlátozódó helyzetre is alkalmazhatók. [14]

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága a 2006/123 irányelv értelmezése tekintetében

42. A spanyol kormány álláspontja szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a 2006/123 irányelv értelmezése tekintetében is – annak 1. cikke (3) bekezdése alapján – elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

43. A 2006/123 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése egyértelművé teszi, hogy az irányelv „nem foglalkozik […] a szolgáltatási monopóliumok eltörlésével”.

[11] 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874), 54. és 55. pont; 2022. január 18-i Thelen Technopark Berlin ítélet (C-261/20, EU:C:2022:33), 52. és 53. pont.

[12] 2018. szeptember 20-i Fremoluc ítélet (C-343/17, EU:C:2018:754), 33. pont; 2018. november 14-i Memoria és Dall'Antonia ítélet (C-342/17, EU:C:2018:906), 21. pont; 2019. október 24-i Belgische Staat ítélet (C-469/18 és C-470/18, EU:C:2019:895), 26. pont; 2022. január 18-i Thelen Technopark Berlin ítélet (C-261/20, EU:C:2022:33), 54. pont.

[13] 2018. április 19-i Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ítélet (C-152/17, EU:C:2018:264), 22. pont; 2021. szeptember 2-i Irish Ferries ítélet (C-570/19, EU:C:2021:664), 133. pont.

[14] Lásd a 2006/123 irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságáról szóló III. fejezetének rendelkezéseit illetően: 2018. január 30-i X és Visser ítélet (C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44; a továbbiakban: X és Visser ítélet), 99–110. pont; 2020. szeptember 22-i Cali Apartments ítélet (C-724/18 és C-727/18, a továbbiakban: Cali Apartments ítélet, EU:C:2020:743), 56. pont; 2023. április 20-i Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Ginosa település önkormányzata) ítélet (C-348/22, EU:C:2023:301), 40. pont.

44. E kizárás az említett irányelv (8) preambulumbekezdésének fényében értelmezve arra a következtetésre vezet, hogy a 2006/123 irányelv nem alkalmazható, ha a kereskedelmi forgalmazási szolgáltatások nyújtása olyan forgalmazási monopóliumrendszer hatálya alá tartozik,[15] amely teljesen kizárja a versenyt, és a vonatkozó értékesítést egyetlen szolgáltatóra bízza.[16]

45. Márpedig a dohánytermékek értékesítésének olasz rendszere nem tűnik az áruk forgalmazása vagy a szolgáltatások nyújtása monopóliumának.[17] A dohánytermékeket számos közforgalmú és speciális dohánybolt, valamint korlátozott engedéllyel rendelkező más vállalkozás értékesíti.

46. Az ügyiratban rendelkezésre álló információkból kitűnik, hogy mind a dohányboltokat, mind a korlátozott engedéllyel rendelkező létesítményeket független magánszemélyek kezelik, akik a dohánytermékek lakossági értékesítésére irányuló szolgáltatást nyújtják.[18] Nincs tehát sem forgalmazási, sem pedig szolgáltatásnyújtási monopólium.

47. A dohányboltok odaítélése és a korlátozott engedélyek megadása az értékesítési helyeket engedélyező olasz közigazgatás közhatalmi jogkörének gyakorlása. Ez azonban nem jelenti azt, hogy e szolgáltatást az állam nyújtja, és azt sem, hogy az ADM az odaítélést követően beavatkozhat az értékesítési helyek jogosultjainak szigorúan kereskedelmi döntéseibe. A korábbi dohánymonopólium alá tartozó állami dohányboltokat 1983-ban megszüntették.[19]

48. Amint az eljáró bíróság rámutat,[20] a dohánytermékek kiskereskedelme valóban olyan kereskedelmi tevékenység, amely nem teljesen összehasonlítható más gazdasági tevékenységekkel, mivel értékesítési csatornái korlátozottak, és tárgya a közegészségre káros termék. Az is igaz, hogy e tevékenység némely aspektusa – mint a reklámozás és a dohány ára – szigorúan szabályozott. Azonban – ismétlem – e körülmények alapján sem válik e termékek olaszországi kiskereskedelme állami monopóliummá, és a (korlátozott) verseny sem szűnik meg az ilyen típusú szolgáltatás nyújtói között.

49. Összefoglalva, el kell utasítani a spanyol kormány kifogását.

[15] Lásd a kereskedelmi monopóliumok uniós rendszeréről: Berrod, F., és Picod, F.: „Monopoles publics”, *Jurisclasseur Europe*, 1510. füzet, 2020. november 1.

[16] A Bíróság például úgy ítélte meg, hogy az olasz szabályozás, amely megtiltja a magánvállalkozások számára a hamvakat tartalmazó urnák őrzésére irányuló szolgáltatás nyújtását, azzal a hatással jár, hogy monopóliumot biztosít az önkormányzati szolgáltatóknak. Ilyen esetben a 2006/123 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése kizárta az irányelv alkalmazását a nemzeti szabályozás tekintetében, amelynek jogszerűségét kizárólag az EUMSZ 49. cikk alapján kellett értékelni (2018. november 14-i Memoria és Dall'Antonia ítélet, C-342/17, EU:C:2018:906, 41. és 42. pont).

[17] A nyersdohány termesztésére, behozatalára és értékesítésére vonatkozóan az 1942. július 17-i 907/1942. sz. törvény által létrehozott monopóliumot a 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 (a nyersdohányra vonatkozó közös agrárpolitikáról szóló EGK-rendelet végrehajtásáról és az 1966. május 13-i 303/1966. sz. törvény rendelkezéseinek bevezetéséről szóló, 1970. november 30-i 870/1970. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a GURI 1970. november 30-i 303. száma) – amelyet módosításokkal az 1971. január 27-i 3/1971. sz. törvénnyé (a GURI 1971. január 29-i 24. száma) alakítottak – 1. cikke megszüntette.

[18] A dohánytermékek kiskereskedelme a 2006/123 irányelv 4. cikkének 1. pontja értelmében vett szolgáltatásnak minősül az X és Visser ítélet 91. pontja alapján.

[19] A Legge 13 maggio 1983, n. 198, Adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi (a dohány- és gyufamonopólium szabályozásának a közösségi joggal való összehangolásáról szóló, 1983. május 13-i 198/1983. sz. törvény; a GURI 1983. május 21-i 138. száma) 2. cikke hatályon kívül helyezte az 1293/1957. sz. törvény 19. cikke első bekezdésének a) pontját, amely lehetővé tette a dohánytermékek közvetlen állami kiskereskedelmi értékesítését. Lásd: 1995. december 14-i Banchero ítélet (C-387/93, EU:C:1995:439), 30., 42. és 49. pont.

[20] Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 13. pontja.

50. Az olasz kormány a 2006/123 irányelv 2. cikkére és (8) preambulumbekezdésére utal az irányelv alkalmazhatatlansága mellett szóló érvként. Arra hivatkozik, hogy a dohányboltok olyan közérdekű gazdasági tevékenységet folytatnak, amely biztosítja a dohányértékesítés „jövedelemtermelő monopóliumának" működését. [21]

51. A Bíróság megerősítette, hogy „a 2006/123 irányelv (17), (70) és (72) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjából kifejezetten kitűnik, hogy az irányelv által felállított szabályok főszabály szerint az összes általános gazdasági érdekű szolgáltatásra alkalmazandók, mivel kizárólag az általános, nem gazdasági érdekű szolgáltatások nem tartoznak e szabályok alkalmazási körébe". [22]

52. Mivel ez így van, az olasz kormány érvelése nem fogadható el: ha a dohánytermékek olaszországi kiskereskedelmi értékesítése általános érdekű szolgáltatásnak minősülne, a 2006/123 irányelv rendelkezéseinek hatálya alá tartozó általános *gazdasági* érdekű szolgáltatásként lenne az.

53. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tehát elfogadhatóak a 2006/123 irányelv vitatott nemzeti szabályozásra alkalmazandó rendelkezéseinek értelmezése tekintetében. Egyébiránt célszerűnek tartom, hogy e kérdésekkel együttesen foglalkozzam.

B. Az ügy érdemének értékelése: a dohánytermékek értékesítését korlátozó nemzeti szabályozás összeegyeztethetősége a 2006/123 irányelvvel

54. Az előterjesztő bíróság a 2006/123 irányelv 15. cikkének értelmezését kéri. Jelezve, hogy „nem kérdőjelezi meg a monopólium alá tartozó termékek – különösen a dohánytermékek és tartozékaik – nyilvános értékesítésére alkalmazandó, a 2006/123 irányelv 9. cikke szerinti engedélyezési rendszer jogszerűségét", e bíróság úgy ítéli meg, hogy az említett rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő ok igazolja. [23]

55. E bíróság ugyanakkor kétli, hogy az olasz szabályozásban foglalt (és a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének a) pontjában említett) földrajzi és népességi követelmények megfelelnek-e a szükségesség és az arányosság elvének, mivel:

– A *szükségesség* szempontjából a hatályos korlátozások valójában nem alkalmasak a dohánytermékek fogyasztásának csökkentésére, mert az értékesítési helyek közötti távolságot nem méterben, hanem kilométerben kellene megadni. A fogyasztást a dohányautomaták (elismert) elterjedése sem éppen mérsékli.

– Az *arányosság* szempontjából ahhoz képest, ami az egészségvédelmi célnak a kereslet és kínálat kiegyensúlyozott aránya révén való eléréséhez elengedhetetlenül szükséges, az említett – ámbár szükséges – korlátozások túlzóak lehetnek, mert merevek (legkisebb földrajzi távolság), és kizárólag a nyilvántartások adatain (lakosok száma) alapulnak.

[21] Az olasz kormány észrevételei, 10. pont. A tárgyaláson az olasz kormány ragaszkodott a „jövedelemtermelő monopólium" fennállásához, ám ezen állítólagos monopólium abban áll, hogy az engedélyezett értékesítési helyek hozzájárulnak a dohányfogyasztás jövedéki adójának beszedéséhez, elkerülve a csempészáruk illegális (adózatlan) értékesítését.

[22] 2015. december 23-i Hiebler ítélet (C-293/14, EU:C:2015:843), 43. és 44. pont; 2019. április 11-i Repsol Butano és DISA Gas ítélet (C-473/17 és C-546/17, EU:C:2019:308), 43. pont.

[23] Ezen állítás alátámasztása érdekében az előterjesztő bíróság az 1995. december 14-i Banchero ítéletre (C-387/93, EU:C:1995:439) hivatkozik, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az EGK-Szerződés szabályaival nem ellentétes az olaszhoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítését fenntartja a hatóság által engedélyezett forgalmazók számára.

– Az arányosság elvének tiszteletben tartása érdekében az ADM-nek jogosultnak kellene lennie más objektív körülmények figyelembevételére, még akkor is, ha a távolságra és a lakosságra vonatkozó korlátozások nem teljesülnek, amennyiben bizonyított, hogy egy új közforgalmú dohánybolt nyitása megfelel a szolgáltatási igényeknek, így nem vezet a kínálat túlméretezéséhez. A jelen ügyben ez a helyzet, mivel a szolgáltatást ténylegesen igénybe vevők száma a nyilvántartott adatokhoz képest jóval magasabb, ugyanis idegenforgalmi szempontból nagyon látogatott településről van szó.

1. A 2006/123 irányelv értelmében vett „engedélyezési rendszer”, illetve „követelmény”

56. A 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. és 7. pontja meghatározza az „engedélyezési rendszer” és a „követelmény” fogalmát.[24] Az engedélyezési rendszerekre a 2006/123 irányelv 9–13. cikke alkalmazandó. A tiltott, illetve értékelendő követelményeket ugyanezen irányelv 14. és 15. cikke szabályozza.

57. Az „engedélyezési rendszer” annyiban különbözik a „követelménytől”, hogy az előbbi magában foglalja a szolgáltató által tett lépéseket, valamint az alakszerű határozatot, amellyel az illetékes hatóságok engedélyezik e szolgáltató tevékenységét.[25] Ezzel szemben a követelmény általános és személytelen szabály, amely minden szolgáltatóra alkalmazandó, a tervezett tevékenységük engedélyezése érdekében tett bármely intézkedéstől vagy követett eljárástól függetlenül.[26]

58. Az X és Visser ítéletben a 2006/123 irányelv értelmében vett követelménynek minősült a településrendezési tervben a város bizonyos területén a kiskereskedelmi tevékenység végzésére vonatkozó tilalom.[27] Ugyanilyen jellegű a törvény által bizonyos típusú szolgáltatási tevékenységekre alkalmazott bármely más általános szabály vagy korlátozás.

59. A dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésének az olasz jog szerinti szabályozása véleményem szerint az engedélyezési rendszer fogalmába illeszkedik. Annak a szolgáltatónak, aki közforgalmú vagy speciális dohánybolttal, illetve korlátozott engedéllyel kíván rendelkezni, kérelmet kell benyújtania az ADM-hez, amely határoz a kérelme elfogadásáról vagy elutasításáról.

60. Ennek érdekében az ADM-nek először féléves tervet kell készítenie az értékesítési helyek elosztására, majd nyilvános pályázati felhívás keretében fel kell kérnie az érdeklődőket, hogy nyújtsák be pályázatukat. E terv alapján az ADM odaítéli a dohányboltokat és a korlátozott engedélyeket az érintett üzemeltetőknek, és felhatalmazza őket e tevékenység végzésére.

61. Az ADM a féléves terv összeállítása és az engedélyek megadása során bizonyára alkalmazza a jogszabályi (földrajzi és népességi) követelményeket, ám ezt a szolgáltató kérelmére indult közigazgatási eljárást lezáró kedvező közigazgatási határozatával teszi.

[24] Lásd a vonatkozó fogalommeghatározásokat a jelen indítvány 5. pontjában.

[25] X és Visser ítélet, 115. pont; Cali Apartments ítélet, 49. pont.

[26] Bobek főtanácsnok Cali Apartments ügyre vonatkozóan 2020. április 2-án ismertetett indítványa (C-724/18 és C-727/18, EU:C:2020:251), 69. pont.

[27] X és Visser ítélet, 119. és 120. pont.

62. Más szóval, az olasz szabályozás a dohánytermékek kiskereskedelmével foglalkozni kívánó személyektől megköveteli „egy olyan eljárás igénybevételét, amelynek keretében kötelesek az illetékes hatóságnál lépéseket tenni annak érdekében, hogy e hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan alakszerű határozatot szerezzenek”. [28]

63. A jelen ügyben tehát a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja szerinti „engedélyezési rendszerről” van szó, nem pedig a 4. cikk 7. pontja szerinti „követelményről”.

64. Az ilyen engedélyezési rendszernek meg kell felelnie a 2006/123 irányelv III. fejezetének („A szolgáltatók letelepedésének szabadsága”) 1. szakaszában („Engedélyek”) meghatározott követelményeknek. Ezenkívül nem tartalmazhat az ezen irányelv 14. cikke által tiltott követelményeket. [29]

2. A hozzáférés gazdasági vizsgálat tárgyát képezi?

65. Meg kell vizsgálni, hogy az Olaszország által a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésére bevezetett engedélyezési rendszer a 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontjában foglalt tilalom hatálya alá tartozik-e. Noha az előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében e cikket nem említi, annak elemzése szükséges.

66. E rendelkezés szerint tilos „az engedély megadását gazdasági szükséglet vagy piaci igény fennállásának igazolásához, vagy a tevékenység lehetséges vagy jelenlegi gazdasági hatásainak felméréséhez köt[n]i, vagy annak vizsgálatához, hogy a tevékenység az illetékes hatóság által meghatározott gazdasági tervezés céljainak megfelel-e”. [30]

67. A *gazdasági vizsgálat* tilalma [31] a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát tükrözi, amely szerint gazdasági természetű indokok nem képezhetnek olyan közérdeken alapuló kényszerítő indokot, amely igazolhatná a letelepedés szabadságának korlátozását. [32]

68. Az Olasz Köztársaság korábban már bevezetett gazdasági jellegű követelményt (minimális termelékenység) a dohányboltok koncessziója terén. A Bizottság ezt összeegyeztethetetlennek találta [33] a 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontjával, ami az 51/2021. sz. rendelet elfogadásához vezetett. A rendelet eltörölte e követelményt, és bevezette a dohánytermék-értékesítési helyek és a lakosság arányának követelményét.

[28] Cali Apartments ítélet, 51. pont.

[29] A 2006/123 irányelv engedélyezési rendszerekre vonatkozó szabályainak alkalmazása nem zárja ki a követelményekre vonatkozóan az irányelv 14. és 15. cikkében foglalt rendelkezések alkalmazását, amint azt a 2015. december 23-i Hiebler ítélet (C-293/14, EU:C:2015:843, 48–54. pont) egyértelművé teszi.

[30] Ez a tiltás – teszi hozzá a rendelkezés – „nem érinti azokat a tervezési követelményeket, amelyek nem üzleti célokra törekszenek, hanem közérdeken alapuló kényszerítő indokokat szolgálnak”.

[31] A 2006/123 irányelv (66) preambulumbekezdése szerint „[a] szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a tevékenység gyakorlását egy tagállam területén nem lehet *gazdasági vizsgálattól* függővé tenni. A gazdasági vizsgálatnak az engedélymegadás előfeltételeként való alkalmazására vonatkozó tilalom a szó szoros értelmében vett gazdasági vizsgálatokra terjed ki, de nem érinti azokat a követelményeket, amelyeket objektív, a közérdeken alapuló kényszerítő indok támaszt alá, például a városi környezet védelme, szociálpolitikai és közegészségügyi célok. […]”. Kiemelés tőlem.

[32] 2010. március 11-i Attanasio Group ítélet (C-384/08, EU:C:2010:133), 55. pont; 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet (C-593/13, EU:C:2015:399), 35–40. pont.

[33] EU-Pilot 8002/15/GROW eljárás.

69. A 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontjával összeegyeztethetetlen *gazdasági vizsgálattal* jár a népességi követelmény? A Bizottság szerint [34] az olasz szabályzásból és ítélkezési gyakorlatból arra lehet következtetni, hogy a dohányboltok koncessziója bizonyos mértékben továbbra is az ágazat gazdasági valóságának tényezőitől függ.

70. A tárgyaláson a Bizottság kijelentette, hogy az Olaszországgal szembeni jogsértési eljárás lezárása politikai célszerűségből történt, és nem a gazdasági bizonyítékok meglétével kapcsolatos kétségek megszűnése miatt. A Bizottság álláspontja szerint a 38/2013. sz. rendelet 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja rejtett gazdasági tesztet tartalmazhat, mivel a dohányboltok koncessziójára vonatkozó féléves tervek kidolgozása *a szolgáltatási érdek* figyelembevételével, valamint egyéb célkitűzések mellett a *bevételek* [35] megőrzése érdekében történik.

71. Belső jogának értelmezése az előterjesztő bíróság feladata. E bíróság határozatára is figyelemmel úgy vélem, hogy a lakosság és a dohányboltok *aránya* úgy tekinthető, hogy e termék *legális* kínálatának biztosítására irányul a dohányboltok tevékenységének az ország egész területén való kiegyensúlyozott („a terület egészét lefedő”) elosztása révén, figyelembe véve az orográfiai jellemzőket és a lakosság megoszlását Olaszországban.

72. Így értelmezve a lakosság *arányán* alapuló közigazgatási engedélyezési rendszer:

– A dohány, mint egészségre káros termék kiskereskedelmi értékesítését olyan feltételek mellett szabályozza, amelyek annak kínálatát a dohányosok keresletének kielégítéséhez feltétlenül szükséges mértékre csökkentik, megakadályozva, hogy a dohányosok az olcsóbb csempészárut vásárolják, ami a fogyasztást ösztönző és az adóbevételeket csökkentő körülmény.

– Ez (legalábbis tendenciaszerűen) hozzájárul a közegészség védelméhez egy olyan keretrendszeren belül, amely kizárta a dohány általános betiltását, mivel az megvalósíthatatlan.

73. A népességi követelmény tehát nem tisztán gazdasági jellegű a 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontja értelmében, mivel fő célja nem az, hogy elegendő bevételt biztosítson a dohányterméket értékesítőknek, vagy hogy maximalizálja a fogyasztást terhelő adó beszedését. Inkább olyan intézkedésről van szó, amelyet közérdeken alapuló kényszerítő okok, különösen a közegészség védelme vezérel.

3. Az engedély megadásának feltételei

74. A nemzeti engedélyezési rendszerek a 2006/123 irányelvnek való megfelelését az irányelv 9. cikkének (1) bekezdése alapján kell értékelni. A tagállamok ilyen rendszert csak akkor hajthatnak végre, ha e rendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést, közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá, és arányos a céljával.

75. Az engedély megszerzése feltételeinek meg kell felelniük a 2006/123 irányelv 10. cikkének. Eszerint az engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek behatárolják az illetékes hatóságok vizsgálati jogkörét, és megfelelnek az e cikk (2) bekezdésében meghatározott jellemzőknek.

[34] Írásbeli észrevételeinek 36. pontja. A Bizottság szerint a 2021. évi 51. sz. miniszteri rendelet által végrehajtott módosítás ellenére az olasz szabály *prima facie* továbbra is gazdasági szükséglet vagy piaci kereslet fennállására vonatkozó követelménynek minősíthető, illetve a lehetséges gazdasági hatások értékelésének a gazdasági programozási célkitűzésekre tekintettel.

[35] Ilyen bevételnek tekintendő a dohánytermékek értékesítői által megszerzett bevételen felül az állam ezen árucikkek fogyasztásának adóztatásából származó bevétele, amely jelentős forrásokat teremt az állami költségvetés számára.

76. A 2006/123 irányelv indokolásról szóló 9. cikkének (1) bekezdése csakúgy, mint az engedélyek megadására vonatkozó feltételekről szóló 10. cikkének (2) bekezdése egyértelmű, pontos és feltétel nélküli kötelezettségeket állapít meg, amelyek e rendelkezéseket közvetlen hatállyal ruházzák fel. [36]

77. A közigazgatási engedélyezési rendszernek tehát meg kell felelnie e két cikknek. E megfelelés megkívánja annak értékelését, hogy a letelepedési jog korlátozása „először is ne valósítson meg állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést, továbbá közérdeken alapuló kényszerítő indok támassza alá, végül alkalmas legyen a kívánt célkitűzés elérésének biztosítására, ne haladja meg az annak eléréséhez szükséges mértéket, és ne legyen kiváltható más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel”. [37]

a) Hátrányos megkülönböztetés

78. Az ügyiratokban szereplő információkból nem lehet arra következtetni, hogy az engedélyezési rendszer hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, mivel egyformán vonatkozik az Olaszországban letelepedett gazdasági szereplőkre és más tagállamok állampolgáraira, illetve más tagállamokban lakókra, akik ezen önálló gazdasági tevékenységet olasz területen kívánják végezni.

b) Közérdeken alapuló kényszerítő indokokon alapuló indokolás

79. Az olasz kormány azzal érvel, hogy az engedélyezési rendszert, még ha a letelepedési jog korlátozásával jár is, közérdeken alapuló kényszerítő ok indokolja, mégpedig a közegészség védelme. [38] Konkrétabban, e kormány korlátozott és a dohánytermékek keresletéhez igazodó kínálatot igyekszik biztosítani a fogyasztás csökkentése, és ezáltal a dohányzás elleni küzdelem céljából.

80. Nem hiszem, hogy léteznének megalapozott kétségek a dohányfogyasztásnak a közegészségügyre gyakorolt negatív hatásával kapcsolatban, amelyet a nemzetközi szervezetek [39] és maga a Bíróság [40] is elismert. Az uniós jog anélkül, hogy tiltaná az értékesítését, a dohányfogyasztás csökkentését célzó szabályokat tartalmaz. [41]

81. A közegészség védelme tehát közérdeken alapuló kényszerítő indok, amelyre a tagállamok hivatkozhatnak a dohánytermékek kiskereskedelmére vonatkozó engedélyezési rendszer igazolása érdekében. Amint azt már kifejtettem, az előterjesztő bíróság nem tagadja, hogy a jelen ügyben vitatott korlátozások e célnak vannak alárendelve.

[36] Cali Apartments ítélet, 58. pont.

[37] 2015. december 23-i Hiebler ítélet (C-293/14, EU:C:2015:843), 55. pont.

[38] Mint már említettem, az olasz kormány azt állítja, hogy fennáll továbbá a dohánytermékek értékesítéséből származó adóbevételek védelmére vonatkozó kényszerítő követelmény. Ám ezen indokolást nem részletezi, hanem a közegészség védelmére összpontosít.

[39] Az Egészségügyi Világszervezet a 2003. május 21-én Genfben aláírt Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének preambulumában, amelynek az Európai Unió és tagállamai is részes felei, egyrészt elismeri, hogy „tudományos bizonyítékok egyértelműen megállapították, hogy a dohányzás és a dohányfüst-expozíció halált, betegséget és rokkantságot okoz”, másrészt pedig, hogy „a cigaretta és néhány egyéb dohánytartalmú termék úgy van megalkotva, hogy függőséget hozzon létre és tartson fenn, és […] több összetevőjük és az általuk kibocsátott füst farmakológiailag aktív, toxikus, mutagén és karcinogén, valamint, hogy a dohányfüggőség külön kórképként van besorolva a betegségek legjelentősebb osztályozásaiban”.

[40] A 2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325) 152. pontja szerint „[…] nem vitatott, hogy a dohány fogyasztása és a dohányfüstnek való kitettség halálozási oknak minősül, illetve betegséget és rokkantságot okoz […]”.

[41] A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 127., 1. o.).

c) A korlátozásnak a cél elérésére való alkalmassága

82. Jóllehet az előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy az olasz rendszer alkalmas-e az alapjául szolgáló közegészségvédelmi cél elérésére, a Bíróság hasznos információkkal szolgálhat e bíróság határozathozatalához.

83. Elemzése során az előterjesztő bíróságnak figyelembe kell vennie, hogy a tagállamok az uniós jog által meghatározott korlátokon belül mérlegelési mozgásteret élveznek a tekintetben, hogy milyen szinten kívánják biztosítani a közegészség védelmét a területükön. [42]

84. Konkrétan annak értékeléséről van szó, hogy megfelelő-e az említett cél védelmére az olyan engedélyezési rendszer, amely földrajzi és népességi követelmények alkalmazásával engedi a dohánytermékek szabályozott és ellenőrzött kiskereskedelmét.

85. A dohányzás elleni küzdelem és a közegészség védelmének legmegfelelőbb módja minden bizonnyal a dohánytermékek értékesítésének betiltása lenne. E maximalista lehetőség azonban nemzetközi szinten nem követett, és az uniós jogalkotó sem fogadta el. E jogalkotó lehetővé teszi a tagállamok számára annak meghatározását, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésének milyen formáit fogadják el területükön.

86. A maximalista opció kizárásával a földrajzi és népességi követelményekhez kötött közigazgatási engedélyezési rendszer alkalmasabb lehet a dohányzás elleni küzdelemben, mint annak alternatívájaként a dohánytermékek szabad értékesítésének engedélyezése.

87. Az olasz kormány azt állítja, hogy mivel Olaszországban a dohány fogyasztása legális, az ilyen engedélyezési rendszer védi a közegészséget, ugyanis biztosítja a dohányosok alapvető ellátását, hogy utóbbiak elkerüljék a hirtelen megvonás negatív következményeit.

88. Az olasz kormány hozzáteszi, hogy a cél az, hogy a dohánytermékek szokásos kereslete és a rendelkezésre álló kínálat a lehető legalacsonyabb szinten legyen egyensúlyban. Ily módon nem támogatott a szokásosnál nagyobb fogyasztás, ugyanakkor biztosított, hogy a dohányfüggő fogyasztók könnyen hozzájussanak a dohányhoz, anélkül hogy nagyobb erőfeszítésekre, illetve az állami ellenőrzésen kívül eső és alacsonyabb áron kínált csempészárukra lenne szükségük, ami ösztönzi azok fogyasztását.

89. A 2006/123 irányelv nem zárja ki, hogy a tagállami jogrendszerek a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását „mennyiségi vagy területi korlátozások, különösen a népesség alapján vagy a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság formájában meghatározott korlátozások” (a 15. cikk (2) bekezdésének a) pontja) betartásának követelményéhez kössék. Pontosan ez az egyik olyan követelmény, amelyet egy engedélyezési rendszerben értékelni kell.

90. A földrajzi és népességi követelmények ötvözete egyszerre képes biztosítani a terület egészének ellátását, és megakadályozni a kínálat ellenőrizhetetlen bővülését, valamint a dohányfogyasztás emelkedését. A Bíróság az uniós joggal már összeegyeztethetőnek ítélt a

[42] A 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300) 44. pontja kimondja: „[…] a tagállamok feladata eldönteni, hogy milyen szinten óhajtják biztosítani a közegészség védelmét, és azt milyen módon kívánják megvalósítani. Ez a szint tagállamonként változhat, ezért a tagállamok részére bizonyos mérlegelési mozgásteret kell engedni”.

közegészséghez kapcsolódó egyéb tevékenységek keretében[43] az Olaszország által a dohánytermékek kiskereskedelmére alkalmazotthoz hasonló népességi és földrajzi követelményeket használó engedélyezési rendszereket.

91. A vonatkozó ítélkezési gyakorlatból levonhatók a jelen ügyre *mutatis mutandis* kivetíthető tanulságok:

– „Végül a két látszerészeti üzlet közötti minimális távolságot előíró szabályt tekintve a Bíróság ítélkezési gyakorlatából […] kitűnik, hogy e követelmény megnyugtató a betegek számára is, mivel bizonyosak lehetnek benne, hogy van a közelükben egészségügyi szolgáltatásnyújtó, valamint így hozzájárul a közegészség megfelelőbb védelméhez is az adott területen”.[44]

– „Ilyen feltételek mellett az a szabály, amely szerint a lakosság meghatározott számának megfelelően egy látszerészeti üzlet hozható létre, megkönnyíti ezen üzleteknek az érintett területen történő kiegyensúlyozott eloszlását, és ezáltal biztosítja a teljes lakosság számára a látszerészek szolgáltatásaihoz való megfelelő hozzáférést”.[45]

92. Igaz ugyan, hogy e két ügyben a korlátozások célja a felhasználók (szabályozott) hozzáférésének megkönnyítése volt, míg az olasz engedélyezési rendszer részben korlátozza a hozzáférést a dohányzás elleni küzdelem céljából, részben biztosítja a dohányosok igényeinek megfelelő kínálatot. Kétségtelenül nehéz ezen egyensúlyt megteremteni, azonban e különbséget nem tartom elegendőnek ahhoz, hogy kizárja az említett ítélkezési gyakorlatnak a jelen ügyre való alkalmazását.

93. Különösen azon lehet vitatkozni, hogy a két értékesítési hely közötti legkisebb (településtől függően 200–300 méter) földrajzi távolság *konkrét* rendszere az említett célokat jobban vagy kevésbé szolgálja. Az előterjesztő bíróság mondja ki a végső szót e rendszer észszerűségéről, amelyet annak figyelembevételével kell értékelnie, hogy a számszerű követelmény e célokhoz való igazítása főszabály szerint a nemzeti jogalkotó feladata.[46]

d) A korlátozás arányossága és koherenciája

94. A következő lépés annak meghatározása, hogy az olasz engedélyezési rendszer:

– Arányos-e a közegészség védelmének kényszerítő követelményével olyan értelemben, hogy nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket, és annak eléréséhez nincs kevésbé korlátozó alternatíva.[47]

– Alkalmas-e az elérni kívánt cél koherens és szisztematikus módon történő megvalósításának biztosítására.[48]

[43] Lásd: 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300) a spanyolországi gyógyszertárak létesítéséről; 2013. szeptember 26-i Ottica New Line ítélet (C-539/11, EU:C:2013:591) az olaszországi látszerészeti üzletek létesítéséről.

[44] 2013. szeptember 26-i Ottica New Line ítélet (C-539/11, EU:C:2013:591), 42. pont.

[45] Ugyanott, 41. pont.

[46] Lásd e tekintetben: a jelen indítvány 101. pontja.

[47] 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108), 166. pont; 2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás) ítélet (C-66/18, EU:C:2020:792), 178. pont.

[48] 2020. december 17-i Onofrei ítélet (C-218/19, EU:C:2020:1034), 32. pont.

95. Az érintett tagállamnak kell bizonyítania ezen együttes feltételek teljesülését.[49] Az előterjesztő bíróságnak kell elvégeznie a nemzeti intézkedés arányossági vizsgálatát a Bíróság segítségével, amely biztosítja számára a vizsgálat elvégzéséhez szükséges elemeket.

96. Az eljáró bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében kétségbe vonja, hogy az olasz szabályozás megfelel-e az arányosság elvének, különösen a dohányautomaták elterjedése miatt, amelyek révén a fogyasztók korlátozás nélkül (illetve kevesebb időbeli korlátozással) juthatnak hozzá a dohányhoz.

97. Egyetértek az előterjesztő bírósággal abban, hogy amennyiben az értékesítési helyek engedélyezési rendszerének célja a kínálat korlátozása a dohányosok keresletének kielégítéséhez elengedhetetlen mértékre, akkor a dohányárusító automaták elterjedése az ellenkező irányba hat.

98. Az olasz kormány által a tárgyaláson adott magyarázatok alapján úgy tűnik, hogy a dohányárusító automaták használata a dohányboltokra és a korlátozott engedélyekre korlátozott. Így rendelkezik az 556/1977. sz. törvény[50] 20. cikke[51] és az 509/2007. sz. ADM körlevél.[52]

99. E rendelkezések értelmében az automata a dohányboltban, vagy azon kívül helyezhető el, a bejárat középvonalától számított tíz méteren belül. A korlátozott engedély megszerzésére jogosult értékesítési helyek az engedély alternatívájaként választhatják a dohányárusító automata elhelyezését, előzetes közigazgatási engedély alapján.

100. Az előterjesztő bíróságnak e magyarázatok figyelembevételével kell vizsgálnia, hogy a dohányárusító automatákra alkalmazott rendszer tiszteletben tartja-e az arányosság követelményét, vagy ellenkezőleg, a dohánykínálat túlzott növekedését okozza-e, csökkentve a földrajzi távolságra és a népsűrűségre vonatkozó követelmények alkalmazásának koherenciáját.

101. Ami az előterjesztő bíróság részéről a földrajzi követelmény arányosságát kétségbe vonó érvelést illeti, minden bizonnyal visszatartó ereje lenne annak, ha az értékesítési helyek közötti legkisebb földrajzi távolság nem méterben, hanem kilométerben lenne meghatározva. Ám ez olyan döntés, aminek mérlegelése a legális fogyasztásra gyakorolt jelentős hatása miatt jogalkotói feladat: a kereslet és a kínálat közötti egyensúly megteremtésére irányuló törekvés a területi elterjedésre

[49] 2020. június 18-i Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ítélet (C-78/18, EU:C:2020:476), 77. pont; 2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás) ítélet (C-66/18, EU:C:2020:792), 179. pont.

[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 (az állami monopóliumok autonóm közigazgatási személyzetének életpályájára és kategóriáira vonatkozó versenyeljárások egyszerűsítéséről, a közigazgatásban dolgozók szervezeti funkcióinak módosításáról és az 1967. november 14-i 1095/1967. sz. törvény módosításáról szóló, 1977. augusztus 8-i 556/1977. sz. törvény; a GURI 1977. augusztus 23-i 228. száma).

[51] E rendelkezés szerint árusító automatát az engedélyezett dohányboltok jogosultjai helyezhetnek el: a) a bolton kívül és annak közvetlen környezetében; b) az egyes dohányboltok kereskedési területén elhelyezkedő kereskedelmi egységekben, a korlátozott engedély megszerzésének alternatívájaként, amelyre a törvényben és a közigazgatási rendelkezésekben meghatározott ugyanazon feltételek vonatkoznak.

[52] Circolare di 11-01-2007, n. 509/2007, distributori automatici di sigarette. Aggiornamento disposizioni operative (A cigarettaautomatákról szóló, 2007. január 11-i 509/2007. sz. körlevél. Az operatív rendelkezések naprakésszé tétele). Elérhető: https://www.indicenormativa.it/sites/default/files/aggiornamento_disposizioni_operative.pdf. Lásd továbbá: Circolare n. 28/2021, modifiche introdotte dal d.m. 51/2021 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 (a monopóluruk forgalmazásáról szóló 2021. évi 51. sz. miniszteri rendelet által bevezetett módosításokról – az üzemanyag-forgalmazó üzletekben történő különös viszonteladásokról és a területen kívüli szállításokról szóló, 2021. július 2-i 231333/RU. sz. igazgatói jegyzőkönyvben foglalt későbbi követelmények fényében – szóló 28/2021. sz. körlevél). Elérhető: https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6822722/Circolare+dm+51 + 2021.pdf/77aad5ed-9c8b-94e1-d197-7a6f803ffbc5?t=1627895644180.

figyelemmel rövidebb vagy hosszabb távolságokon alapuló rendszert eredményezhet, álláspontom szerint ugyanakkor a Bíróság az előterjesztő bíróság számára nem jelölheti meg a legmegfelelőbb távolságot. [53]

102. Végül, az előterjesztő bíróság a földrajzi és (a népszámlálás adataihoz kapcsolódó) népességi követelmények állítólagos merevségét illetően azt állítja, hogy az ADM-nek jogosultságot kell biztosítani arra, hogy a távolságra és a lakosságra vonatkozó szigorú korlátozásokon túl más körülményeket is figyelembe vegyen.

103. A bizonyos merevséggel felruházott jogalkotási lehetőség jogszerűnek tűnik számomra, amennyiben jogbiztonságot nyújt előre meghatározott objektív követelmények révén. A földrajzi és népességi tényezők alkalmazását egyébként enyhíti a 38/2013 rendelet 3. cikkének 1. és 2. bekezdése, amely rendelkezések a dohányboltok engedélyezésének és a korlátozott engedélyek megadásának néhány további feltételét tartalmazzák. Ezek alkalmazása rugalmasságot biztosíthat a rendszer számára, amint azt az olasz kormány is állítja. [54]

104. Például figyelembe vehetőek különleges körülmények (ideértve az idényjellegűek, mint például az idegenforgalom miatt a lakosság tényleges, nem csak a népszámlálás szerinti növekedése az év több hónapjában). Ilyen esetekben az új értékesítési helyek nyitása nem feltétlenül eredményezi a kínálat túlméretezését, tekintettel a lakóhelyüket elhagyók igényeinek ellátására.

105. A saját jogát értelemszerűen jobban ismerő eljáró bíróság által elvégzendő értékelésre is figyelemmel, a 38/2013. sz. rendelet 3. cikkének 1. és 2. bekezdése alapján az ADM figyelembe veheti az új lakóingatlan- és kereskedelmi fejlesztésekkel érintett övezeteket, a keresztutak és a főbb városi csomópontok különös jelentőségét, a kiemelt jelentőségű és forgalmú hivatalok, illetve termelési egységek jelenlétét, amelyek a szolgáltatási érdek meglétét mutatják.

106. Nem tűnik úgy, hogy az előterjesztő bíróságot bármi akadályozná annak vizsgálatában, hogy az ADM az új dohánybolt kijelölése céljából a rugalmasság ezen elemeivel tudja-e értékelni a sajátosságai alapján a turisták állandó jellegű beáramlását Finale Ligurébа.

107. Az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének hatását illetően az előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a dohánykereslet és -kínálat csökkentésére javasolt intézkedések között nem szerepel az értékesítőkre rótt korlátozások előírása. [55] Mindazonáltal az olasz állam mérlegelési jogkörrel rendelkezik az általa legmegfelelőbbnek tartott eszközök kiválasztásában a közegészség védelmére a dohányzás hatásaival szemben. A korlátozó követelményekhez kötött közigazgatási engedélyezési rendszer főszabály szerint alkalmas e cél elérésére.

[53] A tárgyaláson a Bizottság azzal érvelt, hogy a távolságok meghatározása láthatóan nem hatástanulmányok alapján történt, hanem a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésére alkalmazott rendszer történelmi okaira vezethető vissza.

[54] Írásbeli észrevételeinek 47. pontja. Az olasz kormány szerint az előterjesztő bíróság „nem vette figyelembe a tényt, hogy az általa hivatkozott rugalmassági fok már létezik az olasz szabályozásban”. E kormány ugyanakkor hozzáteszi, hogy a nemzeti jogalkotó észszerű mérlegelési jogkörében nem tartotta a dohánykínálat növelésére elfogadható indoknak a turisták beáramlását, mert idényjellegű, véletlenszerű és változékony, vagyis a közforgalmú dohánybolt állandóságával ellentétes jellemzőkkel bír.

[55] Az egyezmény ugyanakkor meghatároz további hasznos és hatékony eszközöket a dohányfogyasztás visszaszorítására, különösen a kereslet csökkentésére, pl. adóügyi intézkedések, a dohányzás széles körben történő betiltása, a nyilvánosságnak a dohánytermékek mérgező összetevőiről való tájékoztatása révén; valamint a kínálat csökkentésére, pl. az illegális kereskedelem elleni küzdelemre irányuló intézkedések, a kiskorúaknak történő értékesítés tilalma, a cigaretta egyenként, illetve kis csomagokban történő értékesítésének tilalma stb.

108. Röviden, a földrajzi és népességi tényezőknek adott esetben a rugalmasság egyéb elemeivel kiegészített ötvözete megfelelhet az arányosság vizsgálatának, és teljesítheti a 2006/123 irányelv 10. cikke (1) és (2) bekezdésének követelményeit. Ami az automatákat illeti, azok elhelyezése nem vezethet a dohánytermékek kínálatának indokolatlan növekedéséhez, aminek vizsgálata az előterjesztő bíróság feladata.

V. Végkövetkeztetések

109. A fentiek fényében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

„A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 9. cikkének (1) bekezdését, 10. cikkének (1) és (2) bekezdését, 14. cikkének 5. pontját és 15. cikke (2) bekezdésének a) pontját

a következőképpen kell értelmezni:

– e rendelkezésekkel főszabály szerint nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésében álló tevékenység gyakorlására vonatkozó engedélyek megadását bizonyos, a lakosok száma és a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság alapján meghatározott korlátozások betartásától teszi függővé;

– az előterjesztő bíróság feladata annak megállapítása, hogy a nemzeti szabályozás konkrét földrajzi és népességi kritériumainak adott esetben a rugalmasság egyéb elemeivel kiegészített ötvözete megfelel-e az arányosság elvének, és teljesíti-e a 2006/123 irányelv 10. cikke (1) és (2) bekezdésében foglalt követelményeket. Az előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása is, hogy a dohányárusító automaták elhelyezése a dohánytermékek kínálatának indokolatlan növekedéséhez vezet-e, ellentétben a nemzeti szabályozás alapjául szolgáló egészségvédelmi célkitűzéssel.”