Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2024 m. kovo 14 d.[1]

Byla C-16/23

FA.RO. di YK & C. Sas
prieš
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
dalyvaujant
JS

(*Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria* (Ligūrijos regiono administracinis teismas, Italija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Paslaugos vidaus rinkoje – Direktyva 2006/123/EB – Prekyba tabako gaminiais – Paslaugų teikimo monopolijos – Leidimų išdavimo tvarka – Paslaugų teikėjų įsisteigimui taikomi reikalavimai – Nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos ribojamas prekybos monopolinėmis prekėmis vietoms skirtų leidimų išdavimas – Atstumo ir gyventojų tankio kriterijai – Visuomenės sveikatos apsauga nuo rūkymo“

1. Šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą siekiama išsiaiškinti, ar mažmeninei prekybai tabako gaminiais taikomi Italijos teisės aktai atitinka Direktyvą 2006/123/EB[2].

2. Nagrinėjamuose teisės aktuose yra nustatyti geografiniu atstumu ir gyventojų tankiu pagrįsti ribojamieji kriterijai, taikomi išduodant leidimą steigti prekybos šiais gaminiais vietas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar tokie kriterijai atitinka Direktyvą 2006/123.

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė. Direktyva 2006/123

3. 1 straipsnyje („Dalykas“) nurodyta:

„1. Šioje direktyvoje pateikiamos bendrosios nuostatos, skirtos padėti paslaugų teikėjams naudotis įsisteigimo laisve ir laisvam paslaugų judėjimui palengvinti, kartu užtikrinant aukštą paslaugų kokybę.

[1] Originalo kalba: ispanų.

[2] 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36).

2. Šia direktyva nereglamentuojamas nei bendrų ekonominių interesų paslaugų, kurias leidžiama teikti valstybiniams arba privatiems subjektams, liberalizavimas, nei paslaugas teikiančių valstybinių subjektų privatizavimas.

3. Šia direktyva nereglamentuojamas nei paslaugas teikiančių monopolijų panaikinimas, nei valstybių narių teikiama pagalba, kuriai taikomos Bendrijos konkurencijos taisyklės.

Ši direktyva neturi įtakos valstybių narių teisei vadovaujantis Bendrijos teisės nuostatomis apibrėžti, ką jos laiko bendrų ekonominių interesų paslaugomis, kaip šias paslaugas reikėtų organizuoti ir finansuoti, laikantis valstybės pagalbos teikimo taisyklių, ir kokie tikslūs įsipareigojimai joms taikomi.

<...>“

4. 2 straipsnyje („Taikymo sritis“) numatyta:

„<...>

2. Ši direktyva netaikoma šioms veiklos rūšims:

a) neekonominio pobūdžio bendrų interesų paslaugoms;

<...>“

5. 4 straipsnyje („Apibrėžimai“) nustatyta:

„Šioje direktyvoje vartojami tokie apibrėžimai:

6) leidimų išdavimo tvarka – tai bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad [paslaugų] teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą;

7) reikalavimas – tai bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu; socialinių partnerių suderėtuose kolektyviniuose susitarimuose nustatytos taisyklės nelaikomos reikalavimais, kaip apibrėžta šioje direktyvoje;

<...>“

6. 9 straipsnyje („Leidimų išdavimo tvarka“) nurodyta:

„1. Valstybės narės taiko leidimų išdavimo tvarką teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklai tik tuo atveju, jei yra įvykdytos šios sąlygos:

a) leidimų išdavimo tvarka nediskriminuoja paslaugų teikėjo;

b) būtinybė turėti leidimų išdavimo tvarką objektyviai pateisinta svarbiais visuomenės interesais;

c) tikslo negalima pasiekti taikant mažiau ribojančią priemonę, visų pirma todėl, kad *a posteriori* tikrinimas būtų atliekamas per vėlai, kad būtų tikrai veiksmingas.

<...>“

7. 10 straipsnyje („Leidimo išdavimo sąlygos“) numatyta:

„1. Leidimų išdavimo tvarka grindžiama kriterijais, kurie neleidžia kompetentingoms institucijoms naudotis vertinimo įgaliojimais savavališkai.

2. 1 dalyje nurodyti kriterijai turi būti:

a) nediskriminaciniai;

b) pateisinami svarbiais visuomenės interesais;

c) proporcingi tokiam visuomenės interesų tikslui;

d) aiškūs ir nedviprasmiški;

e) objektyvūs;

f) iš anksto viešai skelbiami;

g) skaidrūs ir prieinami susipažinti.

<...>“

8. 14 straipsnyje („Draudžiami reikalavimai“) nustatyta:

„Valstybės narės nekelia teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui savo teritorijoje nė vieno iš šių reikalavimų:

<...>

5) ekonominio poreikio vertinimas kiekvienu atskiru atveju, siekiant nustatyti, ar yra ekonominis veiklos poreikis ar rinkos paklausa, įvertinti [kiekvienu atskiru atveju atlikti ekonominį vertinimą ir leidimą išduoti tik įrodžius ekonominį poreikį ar rinkos paklausą, įvertinus] galimą ar faktinį veiklos poveikį ekonomikai arba veiklos tinkamumą, atsižvelgiant į kompetentingos institucijos nustatytus ekonomikos plėtros tikslus; šis draudimas netaikomas planavimo reikalavimams, kurie keliami ne dėl ekonominių tikslų, o dėl svarbių visuomenės interesų [privalomųjų bendrojo intereso pagrindų];

<...>“

9. 15 straipsnyje („Vertintini reikalavimai“) nurodyta:

„1. Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą taikomi kurie nors 2 dalyje išvardyti reikalavimai, ir užtikrina, kad visi tokie reikalavimai atitiktų 3 dalyje nustatytas sąlygas. Valstybės narės pakeičia savo įstatymus ir kitus teisės aktus taip, kad jie atitiktų minėtas sąlygas.

2. Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui taikomas kuris nors iš šių nediskriminacinių reikalavimų:

a) kiekybiniai ar teritoriniai apribojimai, visų pirma apribojimai, susiję su gyventojų skaičiumi arba su minimaliu geografiniu atstumu tarp [paslaugų] teikėjų;

<...>

3. Valstybės narės patikrina, kad 2 dalyje nurodyti reikalavimai atitiktų šias sąlygas:

a) nediskriminavimas: reikalavimai neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys pagal pilietybę arba pagal įmonės registruotos buveinės vietą;

b) būtinybė: reikalavimai turi būti pateisinami svarbiais visuomenės interesais;

c) proporcingumas: reikalavimai turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti; jais neturi būti reikalaujama daugiau negu reikia tam tikslui pasiekti; ir turi būti neįmanoma pakeisti tokių reikalavimų kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis, kuriomis pasiekiamas toks pat rezultatas.

<...>“

B. Italijos teisė

1. Įstatymas Nr. 1293/1957[3]

10. Pagal 16 ir paskesnius straipsnius monopolinės prekės, įskaitant apdorotą tabaką, rinkai tiekiamos naudojantis įprastomis ir specialiomis „mažmeninės prekybos vietomis“ ir turint „antrines licencijas“.

11. *Įprastos mažmeninės prekybos vietos* – tai specialiai tabakui ir kitoms monopolinėms prekėms pardavinėti skirtos įstaigos, esančios viešoje vietoje. Koncesija naudotis šiomis vietomis suteikiama privatiems asmenims ne ilgesniam kaip devynerių metų laikotarpiui[4].

12. *Specialios mažmeninės prekybos vietos* steigiamos siekiant patenkinti paklausos poreikius tam tikrose vietose (geležinkelio stotyse, jūrų uostų terminaluose, oro uostuose, greitkelių paslaugų vietose, prekybos centruose ir pan.). Koncesija paprastai suteikiama privatiems asmenims ne ilgesniam kaip devynerių metų laikotarpiui.

13. Be to, ADM, išduodama *antrinę licenciją*, gali leisti prekiauti monopolinėmis prekėmis viešosiose įstaigose. Šių licencijų turėtojas apsirūpina prekėmis iš artimiausios įprastos mažmeninės prekybos vietos.

[3] 1957 m. gruodžio 22 d. Legge n. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio (Įstatymas Nr. 1293/1957 dėl monopolinių prekių platinimo ir pardavimo paslaugų organizavimo) (GURI, Nr. 9, 1958 m. sausio 13 d.; toliau – Įstatymas Nr. 1293/1957).

[4] Sprendimą įsteigti įprastą mažmeninės prekybos vietą priima *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* (Muitinės ir monopolijų agentūra; toliau – ADM), kuri pagal Įstatymo Nr. 1293/1957 21 straipsnio 1 dalį turi vykdyti šį įgaliojimą atsižvelgdama į *„suinteresuotumą paslauga“*.

14. Antrinės licencijos turi būti pagrįstos poreikiu teikti paslaugas tokiose vietose ir tokiu laiku, kai jų negali teikti mažmeninės prekybos vietos. Negalima išduoti licencijos, kai artimiausioje mažmeninės prekybos vietoje, esančioje arčiau nei iš anksto nustatytu mažiausiu atstumu, įrengtas prekybos apdorotu tabaku automatas.

2. Dekretas-įstatymas Nr. 98/2011 [5]

15. Pagal šio dekreto 24 straipsnio 42 dalį teisės aktų leidėjas ekonomikos ir finansų ministrui pavedė dekretu nustatyti mažmeninės prekybos monopolinėmis prekėmis vietų steigimo taisykles, „kad, laikantis konkurencijos apsaugos, būtų suderintas poreikis užtikrinti vartotojams visoje teritorijoje išsidėsčiusį tiekimo rinkai tinklą atsižvelgiant į pagrindinį visuomenės interesą apsaugoti sveikatą – užkirsti kelią bet kokiam tabako tiekimui visuomenei, kuris nėra pagrįstas realia tabako paklausa, ir jį kontroliuoti“.

16. Konkrečiai kalbant, 24 straipsnio 42 dalies b punkte, iš dalies pakeistame Įstatymo Nr. 37/2019 4 straipsniu, numatyta, kad įprastos mažmeninės prekybos vietos gali būti steigiamos „tik laikantis tam tikro atstumo reikalavimo (atstumas ne mažesnis kaip 200 metrų) ir gyventojų skaičiaus reikalavimo (viena mažmeninės prekybos vieta 1 500 gyventojų)“.

3. Dekretas Nr. 38/2013 [6]

17. 2021 m. padarius pakeitimus, šio dekreto 2 straipsnyje nustatyti tokie įprastų mažmeninės prekybos vietų steigimo kriterijai:

a) mažiausias atstumas iki artimiausios mažmeninės prekybos vietos:

   – 300 metrų komunose, kuriose gyventojų skaičius neviršija 30 000,

   – 250 metrų komunose, kuriose gyvena 30 001–100 000 gyventojų,

   – 200 metrų komunose, kuriose gyventojų skaičius viršija 100 000;

b) santykis – viena mažmeninės prekybos vieta, tenkanti 1 500 komunos gyventojų; nuo šio santykio leidžiama nukrypti tik toms komunoms, kuriose gyvena mažiau nei 1 500 gyventojų.

18. Mažmeninės prekybos vietų ir gyventojų skaičiaus santykio kriterijus nustatytas Įstatymu Nr. 37/2019 ir 2021 m. Ministro dekretu Nr. 51, pakeitus Dekreto-įstatymo Nr. 98/2011 ir 2013 m. Ministro dekreto Nr. 38 pirminėse formuluotėse numatytą minimalaus produktyvumo reikalavimą [7].

[5] 2011 m. liepos 6 d. Decreto legge n. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (Dekretas-įstatymas Nr. 98/2011 dėl finansinio stabilumo taisyklių) (GURI, Nr. 155, 2011 m. liepos 6 d.), su pakeitimais patvirtintas 2011 m. liepos 15 d. Įstatymu Nr. 111/2011 (GURI, Nr. 164, 2011 m. liepos 16 d.), iš dalies pakeistu 2019 m. gegužės 3 d. Įstatymu Nr. 37/2019 (GURI, Nr. 109, 2019 m. gegužės 11 d.); toliau – Dekretas-įstatymas Nr. 98/2011.

[6] 2013 m. vasario 21 d. Decreto ministeriale n. 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo (Ekonomikos ir finansų ministro dekretas Nr. 38, kuriame pateiktos rūkalų platinimą ir pardavimą reglamentuojančios taisyklės) (GURI, Nr. 89, 2013 m. balandžio 16 d.), iš dalies pakeistas 2021 m. vasario 12 d. Ekonomikos ir finansų ministro dekretu Nr. 51 (toliau – Dekretas Nr. 38/2013).

[7] Anksčiau galiojusį reikalavimą Europos Komisija, vykdydama procedūrą *EU-Pilot* 8002/15/GROW, kritikavo kaip prieštaraujantį Direktyvos 2006/123/EB 14 straipsnio 1 dalies 5 punktui.

19. 3 straipsnyje nurodyta, kad:

– ADM turi iš esmės atsižvelgti į vietoves, kuriose plėtojami nauji gyvenamieji ir komerciniai projektai, ypatingą kelių sankryžų ir pagrindinių miestų susibūrimo vietų svarbą, gyventojų skaičių, itin svarbių ir dažnai lankomų biurų ar gamybos struktūrų buvimą, iš kurių akivaizdu, jog suinteresuotumas paslauga egzistuoja,

– apdoroto tabako tiekimo rinkai tinklas turi atitikti suinteresuotumą paslauga ir būti organizuotas taip, kad būtų užtikrintas administracijos vykdomos kontrolės veiksmingumas ir efektyvumas, siekiant apsaugoti nepilnamečius, viešąją tvarką ir saugumą, visuomenės sveikatą ir pajamas iš mokesčių už monopolines prekes.

20. Įprastos mažmeninės prekybos vietos steigiamos pagal specialų planą, kurį kas šešis mėnesius tvirtina kompetentinga ADM regioninė tarnyba, atlikusi procedūrą, pagal kurią, be kita ko, iš anksto paskelbiamas preliminaraus plano projektas ir suinteresuotosios šalys pateikia pastabas.

21. Naujoms įprastoms mažmeninės prekybos vietoms steigti taikomos tokios procedūros: komunose, kuriose gyvena iki 30 000 gyventojų, administracija skelbia konkursą, skirtą tam tikrų kategorijų asmenims; komunose, kuriose gyvena daugiau kaip 30 000 gyventojų, ir provincijų sostinėse licencijos skiriamos surengus viešąjį konkursą, kuriame gali dalyvauti visi kandidatai.

II. Faktinės aplinkybės, byla ir prejudiciniai klausimai

22. Bendrovė *FA.RO. di YK & C. s.a.s.* (toliau – FA.RO.) daugelį metų turėjo antrinę licenciją prekiauti tabako gaminiais Finale Ligūrėje (Italija) esančioje komercinėje įmonėje *Bar Rino*.

23. 2021 m. lapkričio 19 d. ADM pradėjo licencijos panaikinimo procedūrą, nes įprastinėje mažmeninės prekybos tabaku vietoje, kuri tiekia prekes FA.RO. prekybos vietai, esančiai arčiau nei už 300 metrų, 2021 m. gegužės mėn. buvo įrengtas prekybos cigaretėmis automatas. Dėl šios aplinkybės pagal galiojančias teisės normas (Dekreto Nr. 38/2013 7 straipsnį) licencija negali būti išlaikyta.

24. FA.RO. informavo ADM, kad reikia įsteigti naują įprastą mažmeninės prekybos vietą *Bar Rino*, ir nurodė keletą faktų, liudijančių apie didelį vartotojų skaičių.

25. ADM atmetė FA.RO. prašymą, nes nustatė, kad nebuvo laikomasi Dekreto Nr. 38/2013 2 straipsnyje numatytų atstumo ir mažmeninės prekybos vietų bei gyventojų skaičiaus santykio reikalavimų [8].

26. FA.RO. dėl ADM sprendimo pateikė skundą *Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria* (Ligūrijos regiono administracinis teismas, Italija) ir prašė panaikinti:

– pirma, 2022 m. kovo 31 d. ADM pranešimą Nr. 6401/RU dėl naujų įprastų mažmeninės prekybos tabaku vietų įsteigimo Ligūrijos teritorijoje pusmečio plano (2022 m. antrojo pusmečio) projekto, nes jame nenumatyta, kad viena iš tokių vietų bus Finale Ligūrės komunoje, adresu *via Mazzini, n.º 2*, kur yra *Bar Rino*,

[8] ADM teigia, kad: a) siūlomos patalpos buvo už 176 metrų nuo prekybos vietos Nr. 6 ir už 220 metrų nuo prekybos vietos Nr. 7; b) Finale Ligūrėje jau buvo trylika veikiančių įprastų ir specialių prekybos vietų, tenkančių 11 358 gyventojams.

– antra, visus kitus susijusius aktus.

27. FA.RO. teigė, kad nacionalinės teisės norma prieštarauja Direktyvos 2006/123 15 straipsniui. Dėl to Dekreto Nr. 38/2013 2 straipsnis turėtų būti panaikintas arba bent jau netaikomas, o Dekreto-įstatymo Nr. 98/2011 24 straipsnio 42 dalis neturėtų būti taikoma.

28. FA.RO. nuomone, įsteigus naują mažmeninės prekybos vietą *Bar Rino*, pasiūla neviršytų paklausos, nes tai yra vietovė, kurioje dėl didelio lankytojų antplūdžio savaitgaliais ir turizmo sezono metu realių paslaugos vartotojų yra daug daugiau nei gyventojų.

29. ADM prašė atmesti skundą.

30. Šiomis aplinkybėmis *Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria* (Ligūrijos regiono administracinis teismas) pateikė Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

„1. Ar <...> Direktyvos 2006/123 <...> 15 straipsnis ir SESV 49, 56 straipsniai ir 106 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriais nustatomi apribojimai išduoti leidimus tabako gaminių pardavimo vietoms, grindžiami minimaliu geografiniu atstumu tarp paslaugų teikėjų ir atsižvelgiant į gyventojų skaičių?

2. Ar <...> Direktyvos 2006/123 <...> 15 straipsnis ir SESV 49, 56 straipsniai ir 106 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, pagal kuriuos leidimas tabako gaminių pardavimo vietoms išduodamas, jei laikomasi iš anksto nustatytų kriterijų dėl minimalaus geografinio atstumo tarp paslaugų teikėjų ir dėl gyventojų skaičiaus, ir kompetentingai valdžios institucijai nesuteikiama galimybė įvertinti kitų objektyvių faktinių aplinkybių, kurios konkrečiu atveju įrodo, kad net neįvykdžius minėtų sąlygų paslauga reikalinga?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

31. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas gavo 2023 m. sausio 16 d.

32. Rašytines pastabas pateikė FA.RO., JS[9], Ispanijos ir Italijos vyriausybės, taip pat Europos Komisija. Visų jų atstovai dalyvavo 2024 m. sausio 24 d. surengtame teismo posėdyje.

IV. Vertinimas

A. Priimtinumas

33. Ispanijos vyriausybė mano, kad abu prejudiciniai klausimai yra nepriimtini, nes yra hipotetiniai. Italijos vyriausybė savo ruožtu laikosi nuomonės, kad Direktyva 2006/123 bylai netaikoma.

[9] JS yra vienos iš prekybos vietų, esančių netoli nuo FA.RO. patalpų, savininkas ir prieštarauja FA.RO. reikalavimams.

1. Prejudicinių klausimų priimtinumas, kalbant apie SESV 49 ir 56 straipsnius ir 106 straipsnio 2 dalį

34. SESV nuostatos dėl įsisteigimo laisvės (49 straipsnis) ir laisvo paslaugų teikimo (56 straipsnis) iš esmės netaikomos situacijai, jeigu visi jos elementai susiję tik su viena valstybe nare [10].

35. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad visi ginčo elementai yra susiję tik su Italijos Respublika: Italijos įmonė paprašė Italijos institucijų išduoti leidimą eksploatuoti mažmeninės prekybos tabako gaminiais vietą Italijos teritorijoje.

36. Kai visi situacijos elementai susiję tik su viena valstybe nare, prašymai priimti prejudicinį sprendimą yra priimtini tik tuo atveju, jeigu juose atskleidžiami faktai ar aplinkybės, leidžiantys nustatyti bylos dalyko ar aplinkybių ryšį su SESV 49 arba 56 straipsniu.

37. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nurodyti Teisingumo Teismui, „kodėl, nepaisant visiškai vidinio pobūdžio, jo nagrinėjamas ginčas turi sąsają su Sąjungos teisės nuostatomis, susijusiomis su pagrindinėmis laisvėmis, dėl kurios prašomas prejudicinis išaiškinimas tampa būtinas šiai bylai išnagrinėti“ [11].

38. Kadangi Italijos teismo pateiktame prašyme priimti prejudicinį sprendimą to nenurodyta, jo prejudiciniai klausimai turi būti laikomi nepriimtinais, kiek tai susiję su SESV 49 ir 56 straipsnių aiškinimu [12].

39. Tą patį galima pasakyti apie SESV 106 straipsnio 2 dalį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nenurodė priežasčių, paskatinusių jį kelti klausimą būtent dėl šios nuostatos aiškinimo, taip pat nenurodė galimo šios nuostatos ir nacionalinių taisyklių ryšio. Dėl to Teisingumo Teismas negali jam pateikti šio straipsnio aiškinimo, kuris būtų naudingas siekiant priimti sprendimą byloje [13].

40. Taigi abu pateikti prejudiciniai klausimai yra nepriimtini, kalbant apie SESV 49 ir 56 straipsnių ir 106 straipsnio 2 dalies aiškinimą.

41. Vis dėlto išvada, kad nagrinėjama situacija yra visiškai vidinė, neturi įtakos Direktyvos 2006/123 nuostatų dėl paslaugų teikėjų įsisteigimo laisvės taikymui. Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad šios nuostatos taikomos situacijai, kai jos elementai susiję su viena valstybe nare [14].

[10] 2016 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874) 47 punktas ir 2022 m. sausio 18 d. Sprendimo *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, EU:C:2022:33) 50 punktas.

[11] 2016 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874) 54 ir 55 punktai ir 2022 m. sausio 18 d. Sprendimo *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, EU:C:2022:33) 52 ir 53 punktai.

[12] 2018 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo *Fremoluc* (C-343/17, EU:C:2018:754) 33 punktas, 2018 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Memoria ir Dall'Antonia* (C-342/17, EU:C:2018:906) 21 punktas, 2019 m. spalio 24 d. Sprendimo *Belgische Staat* (C-469/18 ir C-470/18, EU:C:2019:895) 26 punktas ir 2022 m. sausio 18 d. Sprendimo *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, EU:C:2022:33) 54 punktas.

[13] 2018 m. balandžio 19 d. Sprendimo *Consorzio Italian Management ir Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264) 22 punktas ir 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimo *Irish Ferries* (C-570/19, EU:C:2021:664) 133 punktas.

[14] Dėl Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatų, susijusių su paslaugų teikėjų įsisteigimo laisve, žr. 2018 m. sausio 30 d. Sprendimo *X ir Visser* (C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44; toliau – Sprendimas *X ir Visser*) 99–110 punktus, 2020 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Cali Apartments* (C-724/18 ir C-727/18, EU:C:2020:743; toliau – Sprendimas *Cali Apartments*) 56 punktą ir 2023 m. balandžio 20 d. Sprendimo *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Džinozos savivaldybė)* (C-348/22, EU:C:2023:301) 40 punktą.

2. Prejudicinių klausimų priimtinumas, kalbant apie Direktyvos 2006/123 aiškinimą

42. Ispanijos vyriausybė mano, kad pagal Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 3 dalį prejudiciniai klausimai taip pat turėtų būti pripažinti nepriimtinais, kiek tai susiję su šios direktyvos aiškinimu.

43. Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad šia direktyva „nereglamentuojamas <...> paslaugas teikiančių monopolijų panaikinimas“.

44. Tokia išimtis, aiškinama atsižvelgiant į šios direktyvos 8 konstatuojamąją dalį, leidžia daryti išvadą, kad Direktyva 2006/123 netaikoma tais atvejais, kai mažmeninės prekybos paslaugos teikiamos taikant tiekimo rinkai monopolijos sistemą[15], pagal kurią visiškai pašalinama konkurencija ir teisė prekiauti suteikiama vienam tiekėjui[16].

45. Neatrodo, kad Italijos prekybos apdorotu tabaku sistema sukurta kaip prekių tiekimo rinkai ar paslaugų teikimo monopolija[17]. Tabako gaminiais prekiauja daug įprastų ir specialių mažmeninės prekybos vietų ir kitų įmonių, turinčių antrines licencijas.

46. Iš bylos medžiagoje pateiktos informacijos matyti, kad ir mažmeninės prekybos vietų, ir antrines licencijas turinčių įstaigų savininkai yra nepriklausomi privatūs asmenys, kurie visuomenei teikia prekybos apdorotu tabaku paslaugas[18]. Taigi tiekimo rinkai ar paslaugų teikimo monopolijos nėra.

47. Suteikdama mažmeninės prekybos vietas ir antrines licencijas Italijos institucija, kuri išduoda leidimus prekybos vietoms, vykdo viešosios valdžios įgaliojimus. Vis dėlto tai nereiškia, kad tokią paslaugą teikia valstybė arba kad ADM gali kištis į išimtinai komercinius prekybos vietų savininkų sprendimus, kai licencijos toms vietoms jau yra suteiktos. Valstybinės mažmeninės prekybos vietos, priklausiusios buvusiai prekybos tabaku monopolijai, panaikintos 1983 m.[19].

48. Tiesa, kaip pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas[20], mažmeninė prekyba apdoroto tabako gaminiais yra komercinė veikla, kurios negalima visiškai prilyginti kitai ekonominei veiklai, nes platinimo kanalai yra riboti ir prekiaujama visuomenės sveikatai kenksmingu gaminiu. Be to, iš tiesų šios veiklos aspektai, kaip antai reklama ar tabako kaina, yra

15 Dėl prekybos monopolijų sistemos Sąjungoje žr. Berrod, F. ir Picod, F.: „Monopoles publics“, *Jurisclasseur Europe*, Nr. 1510, 2020 m. lapkričio 1 d.

16 Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad Italijos teisės normomis, pagal kurias privačioms įmonėms draudžiama teikti urnų saugojimo paslaugą, užtikrinama komunos paslaugų monopolija. Toje byloje Direktyva 2006/123 pagal jos 1 straipsnio 3 dalį negalėjo būti taikoma nacionalinės teisės normoms ir šių normų teisėtumą reikėjo vertinti tik atsižvelgiant į SESV 49 straipsnį (2018 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Memoria ir Dall'Antonia* (C-342/17, EU:C:2018:906) 41 ir 42 punktai).

17 1942 m. liepos 17 d. Įstatymu Nr. 907/1942 nustatyta žaliavinio tabako auginimo, importo ir pardavimo monopolija buvo panaikinta *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* (1970 m. lapkričio 30 d. Dekretas-įstatymas Nr. 870, kuriuo įgyvendinamas EEB reglamentas dėl bendros žemės ūkio politikos žaliavinio tabako srityje ir integruojamos 1966 m. gegužės 13 d. Įstatymo Nr. 303/1966 nuostatos) (GURI, Nr. 303, 1970 m. lapkričio 30 d.), su pakeitimais pertvarkytu į 1971 m. sausio 27 d. Įstatymą Nr. 3/1971 (GURI, Nr. 24, 1971 m. sausio 29 d.).

18 Pagal Sprendimo *X ir Visser* 91 punktą mažmeninė prekyba tabako gaminiais yra paslauga, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 dalį.

19 *Legge 13 maggio 1983, n. 198, Adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi* (1983 m. gegužės 13 d. Įstatymas Nr. 198/1983 dėl drausmės taisyklių, susijusių su tabako ir degtukų monopolijomis, suderinimo su Sąjungos teisės aktais) (GURI, Nr. 138, 1983 m. gegužės 21 d.) 2 straipsniu buvo panaikintas Įstatymo Nr. 1293/1957 19 straipsnio 1 dalies a punktas, pagal kurį valstybė galėjo tiesiogiai vykdyti mažmeninę prekybą apdoroto tabako gaminiais. Žr. 1995 m. gruodžio 14 d. Sprendimo *Banchero* (C-387/93, EU:C:1995:439) 30, 42 ir 49 punktus.

20 Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 13 punktas.

griežtai reglamentuojami. Vis dėlto, kartoju, dėl tokių aplinkybių minėta mažmeninė prekyba Italijoje netampa valstybės monopolija, o šios rūšies paslaugų teikėjų (ribota) konkurencija nepanaikinama.

49. Taigi Ispanijos vyriausybės prieštaravimas turi būti atmestas.

50. Italijos vyriausybė, siekdama pagrįsti teiginį, kad ši direktyva netaikoma, remiasi Direktyvos 2006/123 2 straipsniu ir 8 konstatuojamąja dalimi. Ji pažymi, kad mažmeninės prekybos tabaku vietos vykdo bendrojo intereso ekonominę veiklą, kuri leidžia veikti „mokesčių monopolijai“, susijusiai su prekyba tabaku [21].

51. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad „iš [Direktyvos 2006/123] 2 straipsnio 2 dalies a punkto, siejamo su 17, 70 ir 72 konstatuojamosiomis dalimis, aiškiai matyti, kad šioje direktyvoje nustatytos taisyklės taikomos iš esmės bet kuriai bendros ekonominės svarbos paslaugai, o į šių taisyklių taikymo sritį nepatenka tik neekonominio pobūdžio bendros svarbos paslaugos“ [22].

52. Atsižvelgiant į tai negalima sutikti su Italijos vyriausybės argumentu: jei mažmeninė prekyba apdorotu tabaku Italijoje būtų priskirta prie bendrojo intereso paslaugų, ji būtų laikoma bendrojo *ekonominio* intereso paslauga, kuriai taikomos Direktyvos 2006/123 nuostatos.

53. Taigi prejudiciniai klausimai yra priimtini, kalbant apie nagrinėjamoms nacionalinėms taisyklėms taikomų Direktyvos 2006/123 nuostatų aiškinimą. Be to, manau, kad tikslinga šiuos klausimus nagrinėti kartu.

B. Vertinimas iš esmės: nacionalinės teisės aktų, kuriais ribojama prekyba apdorotu tabaku, atitiktis Direktyvai 2006/123

54. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo išaiškinti Direktyvos 2006/123 15 straipsnį. Konstatavęs, kad jis „nekvestionuoja buvusiame Direktyvos 2006/123 9 straipsnyje numatytos leidimų viešai prekiauti monopolinėmis prekėmis, visų pirma tabako gaminiais ir jų priedais, išdavimo tvarkos teisėtumo“, jis laikosi nuomonės, kad ši tvarka pateisinama privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais [23].

55. Vis dėlto šis teismas abejoja, kad Italijos teisės akte numatyti geografiniai ir demografiniai kriterijai (nurodyti Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies a punkte) atitinka būtinumo ir proporcingumo principus, nes:

– vertinant *būtinumo* požiūriu, galiojantys apribojimai iš tiesų nėra tinkami siekiant atgrasyti nuo tabako gaminių vartojimo; šiuo tikslu atstumai tarp prekybos vietų turėtų būti skaičiuojami ne metrais, o kilometrais. Be to, nuo tokio vartojimo negali būti atgrasoma vykdant (leidžiamą) prekybos automatų tinklo plėtrą,

[21] Italijos vyriausybės pastabų 10 punktas. Per teismo posėdį Italijos vyriausybė pabrėžė, kad „mokesčių monopolija“ egzistuoja, tačiau ši tariama monopolija reiškia, jog licencijuotos prekybos vietos padeda surinkti vartojamo tabako akcizą ir užkertamas kelias neteisėtam (neapmokestintam) iš kontrabandos gauto tabako pardavimui.

[22] 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843) 43 ir 44 punktai ir 2019 m. balandžio 11 d. Sprendimo *Repsol Butano ir DISA Gas* (C-473/17 ir C-546/17, EU:C:2019:308) 43 punktas.

[23] Šiam teiginiui pagrįsti jis remiasi 1995 m. gruodžio 14 d. Sprendimu *Banchero* (C-387/93, EU:C:1995:439), kuriame Teisingumo Teismas konstatavo, kad pagal EEB sutarties nuostatas nedraudžiama nacionalinės teisės aktuose, kaip antai Italijos teisės akte, nustatyti, jog mažmeninę prekybą apdorotu tabaku gali vykdyti tik valdžios institucijų įgalioti platintojai.

– *proporcingumo* požiūriu tie patys apribojimai, net jei jie būtini, gali būti pertekliniai, palyginti su tuo, kas būtina sveikatos apsaugos tikslui pasiekti užtikrinant subalansuotą paklausos ir pasiūlos santykį, nes jie yra griežti (minimalus atstumas) ir susiję su duomenimis, kurie paprasčiausiai gaunami iš registro (gyventojų skaičius),

– siekiant laikytis proporcingumo principo, ADM turėtų būti suteikta galimybė atsižvelgti į kitas objektyvias aplinkybes, net jei nesilaikoma atstumo ir gyventojų skaičiaus apribojimų, jeigu iš tų aplinkybių matyti, kad naujos įprastos mažmeninės prekybos vietos atidarymas atitinka paslaugos poreikius, taigi dėl tokio atidarymo neatsiranda pasiūlos pertekliaus. Nagrinėjamu atveju būtent taip ir yra, nes iš tiesų paslaugos naudotojų yra daug daugiau nei registruotų gyventojų, kadangi šioje komunoje lankosi daug turistų.

1. „Leidimų išdavimo tvarka“ arba „reikalavimas“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2006/123

56. Sąvokos „leidimų išdavimo tvarka“ ir „reikalavimas“ apibrėžtos Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 ir 7 punktuose[24]. Leidimų išdavimo tvarkai taikomi Direktyvos 2006/123 9–13 straipsniai. Draudžiami ar vertintini reikalavimai reglamentuojami tos pačios direktyvos 14 ir 15 straipsniuose.

57. „Leidimų išdavimo tvarka“ nuo „reikalavimo“ skiriasi tuo, kad ši tvarka apima paslaugų teikėjo vykdomą procedūrą, kurią atlikus išduodamas oficialus institucijos aktas ir pagal jį paslaugų teikėjas gali vykdyti veiklą[25]. Priešingai, reikalavimas yra bendra ir su konkrečiu asmeniu nesiejama taisyklė, taikoma visiems paslaugų teikėjams, neatsižvelgiant į tai, kokių veiksmų imamasi ar kokiomis procedūromis vadovaujamasi siekiant gauti leidimą numatytai veiklai[26].

58. Sprendime *X ir Visser* pripažinta, kad savivaldybės miesto plėtros plane numatytas draudimas tam tikroje miesto teritorijoje plėtoti mažmeninę prekybą prekėmis yra reikalavimas, kaip jis suprantamas pagal Direktyvą 2006/123[27]. Bet kuri kita bendroji taisyklė ar bendrasis apribojimas, pagal įstatymą taikomas tam tikros rūšies paslaugų veiklai, taip pat yra reikalavimas.

59. Manau, kad mažmeninės prekybos apdorotu tabaku reguliavimas, įtvirtintas Italijos teisės aktuose, patenka į leidimų išdavimo tvarkos sąvoką. Paslaugų teikėjas, norintis turėti įprastą ar specialią mažmeninės prekybos vietą arba antrinę licenciją, turi pateikti paraišką ADM, kuri sprendžia, ar paraišką patenkinti.

60. Šiuo tikslu ADM pirmiausia turi parengti pusmečio prekybos vietų diegimo planą ir paskelbti viešąjį konkursą, kad suinteresuotosios šalys galėtų pateikti paraiškas. Pagal šį planą ADM atitinkamiems veiklos vykdytojams suteikia mažmeninės prekybos vietas bei antrines licencijas ir leidžia vykdyti šią veiklą.

61. Žinoma, pusmečio plano rengimui ir leidimų išdavimui ADM taiko teisės aktuose numatytus reikalavimus (geografinius ir demografinius), tačiau tai daro pasibaigus administracinei procedūrai, kai paslaugų teikėjas pateikia paraišką, o vėliau institucija priima teigiamą sprendimą.

[24] Atitinkamas apibrėžtis žr. šios išvados 5 punkte.

[25] Sprendimo *X ir Visser* 115 punktas ir Sprendimo *Cali Apartments* 49 punktas.

[26] 2020 m. balandžio 2 d. generalinio advokato M. Bobek išvados byloje *Cali Apartments* (C-724/18 ir C-727/18, EU:C:2020:251) 69 punktas.

[27] Sprendimo *X ir Visser* 119 ir 120 punktai.

62. Kitaip tariant, pagal Italijos teisės aktus asmenys, norintys verstis mažmenine prekyba apdorotu tabaku, turi „laikyt[is] procedūros, pagal kurią jie įpareigojami imtis veiksmų kompetentingoje institucijoje, kad ši išduotų oficialų aktą, leidžiantį jiems pradėti ir vykdyti šią paslaugų teikimo veiklą“ [28].

63. Taigi šiuo atveju yra taikoma „leidimų išdavimo tvarka“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą, o ne paprastas „reikalavimas“, apibrėžtas šios direktyvos 4 straipsnio 7 punkte.

64. Tokiai leidimų išdavimo tvarkai turi būti taikomos Direktyvos 2006/123 III skyriaus („Teikėjų įsisteigimo laisvė“) 1 skirsnyje („Leidimai“) pateiktos nuostatos. Be to, ši tvarka neturi apimti reikalavimų, draudžiamų pagal tos pačios direktyvos 14 straipsnį [29].

2. Leidimas gali būti išduotas tik atlikus ekonominį vertinimą?

65. Reikia patikrinti, ar Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punkte numatytas draudimas taikomas Italijos nustatytai leidimų vykdyti mažmeninę prekybą apdorotu tabaku išdavimo tvarkai. Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo prašyme priimti prejudicinį sprendimą šio straipsnio nenurodė, jį reikia išanalizuoti.

66. Pagal tą nuostatą draudžiama „leidimą išduoti tik įrodžius ekonominį poreikį ar rinkos paklausą, įvertinus galimą ar faktinį veiklos poveikį ekonomikai arba veiklos tinkamumą, atsižvelgiant į kompetentingos institucijos nustatytus ekonomikos plėtros tikslus“ [30].

67. Draudimas atlikti *ekonominį vertinimą* [31] numatytas Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, pagal kurią ekonominiai motyvai negali būti laikomi privalomuoju bendrojo intereso pagrindu, pateisinančiu įsisteigimo laisvės apribojimus [32].

68. Italijos Respublika anksčiau buvo nustačiusi ekonominį reikalavimą (minimalus produktyvumas), taikomą siekiant suteikti leidimą mažmeninės prekybos vietoms. Komisija nusprendė [33], kad toks reikalavimas neatitinka Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punkto, todėl buvo priimtas Dekretas Nr. 51/2021. Šiuo dekretu reikalavimas panaikintas ir vietoj jo nustatytas prekybos apdorotu tabaku vietų ir gyventojų santykio kriterijus.

[28] Sprendimo *Cali Apartments* 51 punktas.

[29] Kaip matyti iš 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843) 48–54 punktų, tai, kad taikomos Direktyvos 2006/123 taisyklės dėl leidimų išdavimo tvarkos, neužkerta kelio taikyti šios direktyvos 14 ir 15 straipsnių nuostatų, susijusių su reikalavimais.

[30] Nuostatoje priduriama, kad šis draudimas „netaikomas planavimo reikalavimams, kurie keliami ne dėl ekonominių tikslų, o dėl privalomųjų bendrojo intereso pagrindų“.

[31] Pagal Direktyvos 2006/123 66 konstatuojamąją dalį „[t]eisei teikti paslaugą ar paslaugos teikimo vykdymui valstybės narės teritorijoje neturėtų būti taikomas *ekonominio poreikio vertinimas*. Ekonominio poreikio vertinimo, kaip būtinos sąlygos leidimui gauti, draudimas turėtų būti susijęs su ekonominio poreikio vertinimu apskritai, bet ne reikalavimais, kuriuos galima objektyviai pateisinti svarbiais visuomenės interesais, pvz., miesto aplinkos apsauga, socialine politika ar visuomenės sveikata. <…>“. Kursyvu išskirta mano.

[32] 2010 m. kovo 11 d. Sprendimo *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133) 55 punktas ir 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Rina Services ir kt.* (C-593/13, EU:C:2015:399) 35–40 punktai.

[33] Procedūra *EU-Pilot 8002/15/GROW*.

69. Ar demografinis kriterijus reiškia, kad atliekamas ekonominis vertinimas neatitinka Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 dalies? Komisija mano [34], kad remiantis Italijos teisės aktais ir jurisprudencija galima daryti išvadą, jog leidimų išdavimas mažmeninės prekybos vietoms vis dar tam tikru mastu priklauso nuo veiksnių, susijusių su sektoriaus ekonominėmis realijomis.

70. Per teismo posėdį Komisija pažymėjo, kad administracinė pažeidimo procedūra prieš Italiją buvo nutraukta, nes tai buvo politiškai tikslinga, o ne dėl to, kad išnyko abejonės dėl ekonominio vertinimo. Ji mano, kad ekonominis vertinimas gali būti netiesiogiai įtvirtintas Dekreto Nr. 38/2013 3 straipsnio 2 dalies b punkte, nes pusmečio mažmeninės prekybos vietų suteikimo planai rengiami atsižvelgiant į *suinteresuotumą paslauga* ir, be kita ko, siekiant išsaugoti *pajamas* [35].

71. Pareiga išaiškinti nacionalinę teisę tenka prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui. Manau, kad gyventojų ir mažmeninės prekybos tabaku vietų *santykis* gali būti laikomas kriterijumi, kurio paskirtis – užtikrinti, kad tų vietų veikla būtų tolygiai („tinklo“ principu) pasiskirsčiusi visoje šalies teritorijoje, siekiant garantuoti *teisėtą* šio gaminio tiekimą pagal orografinius ypatumus ir gyventojų pasiskirstymą Italijoje, tačiau sprendimą dėl to turi priimti nacionalinis teismas.

72. Pagal tokią administracinių leidimų išdavimo tvarką, pagrįstą gyventojų santykiu:

– reguliuojama mažmeninė prekyba tabaku, kaip sveikatai kenksmingu produktu, taikant sąlygas, pagal kurias pasiūla sumažinama iki tiek, kiek būtinai reikia rūkančiųjų paklausai patenkinti, užtikrinant, kad rūkantieji nepirktų kontrabandinio tabako už mažesnę kainą (tai skatintų vartojimą ir mažintų mokestines pajamas),

– padedama užtikrinti visuomenės sveikatos apsaugą (bent jau tendencingai to siekiama), taikant sistemą, pagal kurią visuotinis tabako draudimas atmestas kaip neįgyvendinamas.

73. Taigi demografinis kriterijus nėra vien ekonominis, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punktą, nes jo pagrindinis tikslas nėra užtikrinti pakankamas apdoroto tabako pardavėjų pajamas ar kuo daugiau surinkti tabako vartojimo mokesčio. Veikiau jis yra priemonė, pagrįsta privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, visų pirma visuomenės sveikatos apsauga.

3. Leidimo išdavimo sąlygos

74. Nacionalinės leidimų išdavimo tvarkos atitiktis Direktyvai 2006/123 turi būti vertinama atsižvelgiant į jos 9 straipsnio 1 dalį. Valstybės narės šią tvarką gali taikyti tik tuo atveju, jei ji yra nediskriminacinė, pateisinama svarbiu visuomenės interesu ir proporcinga šio intereso tikslui.

75. Leidimo gavimo sąlygos turi atitikti Direktyvos 2006/123 10 straipsnį. Pagal šį straipsnį leidimų išdavimo tvarka turi būti grindžiama kriterijais, ribojančiais kompetentingų institucijų galimybę naudotis diskrecija ir atitinkančiais to straipsnio 2 dalyje išvardytas savybes.

[34] Jos rašytinių pastabų 36 punktas. Komisija teigia, kad nepaisant 2021 m. Ministro dekretu Nr. 51 padaryto pakeitimo Italijos teisės norma vis dar gali būti *prima facie* kvalifikuojama kaip reikalavimas, susijęs su ekonominio poreikio buvimu, rinkos paklausa arba galimo ekonominio poveikio vertinimu, atsižvelgiant į ekonomikos plėtros tikslus.

[35] Tokiomis pajamomis turi būti laikomos ne tik apdoroto tabako pardavėjų gaunamos pajamos, bet ir valstybės pajamos iš šio tabako vartojimo mokesčio, iš kurio gaunama daug valstybės iždo lėšų.

76. Direktyvos 2006/123 9 straipsnio 1 dalyje, susijusioje su pateisinimu, ir jos 10 straipsnio 2 dalyje dėl leidimų išdavimo kriterijų yra numatyti aiškūs, tikslūs ir besąlygiški įpareigojimai, dėl kurių tos nuostatos veikia tiesiogiai [36].

77. Taigi administracinių leidimų išdavimo tvarka turi atitikti šiuos du straipsnius. Norint patikrinti, ar taip yra, reikia įvertinti, ar įsisteigimo teisės apribojimas „pirmiausia nediskriminuo[ja] dėl pilietybės, [yra] pateisinamas svarbiu visuomenės interesu [privalomuoju bendrojo intereso pagrindu] ir galiausiai [yra] tinkamas siekiamam tikslui pasiekti, neviršija] to, kas būtina jam pasiekti, ir jo [neįmanoma] pakeisti kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis, kuriomis galėtų būti pasiekiamas toks pat rezultatas“ [37].

a) Diskriminavimas

78. Remiantis byloje pateikta informacija negalima teigti, kad leidimų išdavimo tvarka yra diskriminacinė, nes ji vienodai taikoma ir Italijoje įsisteigusiems ekonominės veiklos vykdytojams, ir kitų valstybių narių piliečiams ar gyventojams, norintiems vykdyti šią savarankišką ekonominę veiklą Italijos teritorijoje.

b) Pateisinimas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais

79. Italijos vyriausybė teigia, kad leidimų išdavimo tvarka, net jei dėl jos ribojama įsisteigimo teisė, yra pateisinama privalomuoju bendrojo intereso pagrindu, t. y. visuomenės sveikatos apsauga [38]. Konkrečiai kalbant, šia tvarka siekiama užtikrinti ribotą apdoroto tabako pasiūlą, atitinkančią paklausą, kad būtų sumažintas jo vartojimas ir taip kovojama su rūkymu.

80. Nemanau, kad galima pagrįstai abejoti, jog tabako vartojimas turi neigiamą poveikį visuomenės sveikatai; šį poveikį pripažįsta tarptautinės organizacijos [39] ir pats Teisingumo Teismas [40]. Sąjungos teisėje yra taisyklių, kuriomis siekiama sumažinti tabako vartojimą, bet ne uždrausti jo pardavimą [41].

81. Taigi visuomenės sveikatos apsauga yra svarbus privalomasis bendrojo intereso pagrindas, kuriuo valstybė narė gali remtis siekdama pateisinti mažmeninės prekybos apdorotu tabaku leidimų išdavimo tvarką. Kaip minėjau, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neneigia, kad būtent tokio tikslo siekiama šiuo atveju nagrinėjamais apribojimais.

[36] Sprendimo *Cali Apartments* 58 punktas.

[37] 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843) 55 punktas.

[38] Kaip minėjau, Italijos vyriausybė tvirtina, kad, be kita ko, egzistuoja svarbus interesas apsaugoti mokestines pajamas iš apdoroto tabako pardavimo. Vis dėlto ji šio pateisinimo išsamiau neaptarė ir iš esmės nurodė visuomenės sveikatos apsaugą.

[39] 2003 m. gegužės 21 d. Ženevoje pasirašytos Pasaulio sveikatos organizacijos Tabako kontrolės pagrindų konvencijos, kurios šalimi yra Europos Sąjunga ir jos valstybės narės, preambulėje pripažįstama, pirma, kad „moksliniais tyrimais nedviprasmiškai įrodyta, jog tabako vartojimas ir priverstinis kvėpavimas tabako dūmais sukelia mirtį, ligas bei neįgalumą“, ir, antra, kad „cigaretės ir kai kurie kiti tabako turintys gaminiai yra sukurti taip, kad sukeltų ir palaikytų priklausomybę, kad daugelis iš juose esančių junginių ir jų dūmai yra farmakologiškai aktyvūs, toksiški, mutageniški bei kancerogeniški, ir kad priklausomybė nuo tabako svarbiausiose tarptautinėse ligų klasifikavimo sistemose išskiriama kaip atskiras sutrikimas“.

[40] 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimo *Philip Morris Brands ir kt.* (C-547/14, EU:C:2016:325) 152 punkte nurodyta: „<...> neginčijama, kad tabako vartojimas ir tabako dūmų poveikis yra mirčių, ligų ir neįgalumo priežastys <...>“.

[41] 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/40/ES dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB (OL L 127, 2014, p. 1).

c) Ribojimo tinkamumas juo siekiamam tikslui

82. Net jeigu pareiga nustatyti, ar Italijos tvarka yra tinkama ją pagrindžiančiam visuomenės sveikatos apsaugos tikslui pasiekti, tenka prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, Teisingumo Teismas gali pateikti jam naudingos informacijos sprendimui priimti.

83. Atlikdamas analizę prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi atsižvelgti į tai, kad valstybės narės, laikydamosi Sąjungos teisėje numatytų apribojimų, turi diskreciją nustatyti visuomenės sveikatos apsaugos lygį savo teritorijoje [42].

84. Konkrečiai kalbant, reikia įvertinti, ar leidimų išdavimo tvarka, pagal kurią, remiantis geografiniais ir demografiniais kriterijais, leidžiama tvarkingai ir kontroliuojamai vykdyti mažmeninę prekybą apdorotu tabaku, yra tinkama šiam tikslui užtikrinti.

85. Be abejo, geriausias būdas kovoti su rūkymu ir apsaugoti visuomenės sveikatą yra uždrausti prekybą apdorotu tabaku. Vis dėlto šis maksimalistinis variantas nebuvo pasirinktas tarptautiniu lygmeniu, jam taip pat nepritarė Sąjungos teisės aktų leidėjas. Šis leidėjas pripažįsta valstybių narių galimybę nustatyti, kokią mažmeninės prekybos apdorotu tabaku tvarką jos leidžia taikyti savo teritorijoje.

86. Atmetus maksimalistinį variantą, administracinių leidimų išdavimo tvarka, kuriai taikomi geografiniai ir demografiniai kriterijai, gali būti tinkamesnė siekiant kovoti su rūkymu nei jos alternatyva, t. y. leidimas laisvai prekiauti apdorotu tabaku.

87. Italijos vyriausybė pažymi, kad tabako vartojimas Italijoje yra teisėtas, todėl taikant šią leidimų išdavimo tvarką apsaugoma visuomenės sveikata, nes užtikrinama, kad rūkantieji būtų aprūpinti būtinu tabako kiekiu ir nepatirtų neigiamų staigios abstinencijos pasekmių.

88. Italijos vyriausybė priduria, jog tikslas yra taip subalansuoti įprastą apdoroto tabako paklausą ir turimą jo pasiūlą, kad ir paklausa, ir pasiūla būtų kuo mažesnės. Taip neskatinamas didesnis nei įprastai vartojimas ir kartu užtikrinama, kad nuo tabako priklausomi vartotojai galėtų lengvai įsigyti tabako, nedėdami daug pastangų ar nesinaudodami kontrabandiniais gaminiais, parduodamais nekontroliuojant valstybei ir mažesnėmis kainomis, taip skatinant jų vartojimą.

89. Pagal Direktyvą 2006/123 nedraudžiama valstybių narių teisės sistemose nustatyti, kad teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui yra taikomas reikalavimas paisyti „kiekybini[ų] ar teritorini[ų] apribojim[ų], visų pirma apribojim[ų], susij[usių] su gyventojų skaičiumi arba su minimaliu geografiniu atstumu tarp teikėjų“ (15 straipsnio 2 dalies a punktas). Būtent šis reikalavimas yra vienas iš tų, kurie turi būti įvertinti pagal leidimų išdavimo tvarką.

90. Kartu taikant geografinį ir demografinį kriterijus, galima vienu metu užtikrinti tiekimą visoje teritorijoje ir neleisti, kad pasiūla nekontroliuojamai didėtų ir skatintų didesnį tabako vartojimą. Iš tiesų Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad leidimų išdavimo tvarka, pagal kurią kitos su visuomenės sveikata susijusios veiklos atveju [43] taikyti demografiniai ir geografiniai kriterijai buvo panašūs į tuos, kuriuos Italija taikė mažmeninei prekybai apdorotu tabaku, atitinka Sąjungos teisę.

[42] 2010 m. birželio 1 d. Sprendimo *Blanco Pérez ir Chao Gómez* (C-570/07 ir C-571/07, EU:C:2010:300) 44 punkte nurodyta: „<…> būtent valstybės narės turi nuspręsti, kokio lygio visuomenės sveikatos apsaugą jos ketina suteikti ir kaip šį lygį pasiekti. Kadangi šis lygis įvairiose valstybėse narėse gali skirtis, valstybėms narėms turi būti suteikta diskrecija.“

[43] Žr. 2010 m. birželio 1 d. Sprendimą *Blanco Pérez ir Chao Gómez* (C-570/07 ir C-571/07, EU:C:2010:300) dėl vaistinių steigimo Ispanijoje ir 2013 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Ottica New Line* (C-539/11, EU:C:2013:591) dėl optikos parduotuvių steigimo Italijoje.

91. Remiantis šia jurisprudencija galima padaryti tam tikras išvadas, kurios gali būti pritaikytos nagrinėjamoje byloje, atsižvelgiant į skirtumus:

– „dėl taisyklės, pagal kurią nustatomas minimalus atstumas tarp dviejų optikos parduotuvių, [pažymėtina, kad] <...> šiuo reikalavimu pacientai taip pat labiau užtikrinami, kad netoli jų b[ūtų] sveikatos priežiūros paslaugų teikėjas, ir taip prisidedama prie geresnės visuomenės sveikatos apsaugos atitinkamoje teritorijoje“ [44],

– „taisyklė, pagal kurią atitinkamam gyventojų skaičiui gali būti steigiama tik viena optikos parduotuvė, gali palengvinti tolygų šių parduotuvių paskirstymą atitinkamoje teritorijoje ir taip užtikrinti visiems gyventojams tinkamas galimybes gauti optikų siūlomas paslaugas“ [45].

92. Tiesa, šiais dviem atvejais apribojimų tikslas buvo palengvinti (apibrėžtas) vartotojų galimybes gauti paslaugas, o Italijos leidimų išdavimo tvarka siekiama iš dalies apriboti tokias galimybes, norint kovoti su rūkymu, ir iš dalies užtikrinti rūkančiųjų poreikius atitinkančią pasiūlą. Neabejotinai sunku rasti pusiausvyrą, tačiau nemanau, kad šio skirtumo pakanka siekiant minėtos jurisprudencijos netaikyti nagrinėjamoje byloje.

93. Visų pirma galima diskutuoti, ar *konkreti* tvarka, pagal kurią taikomas minimalus atstumas tarp dviejų prekybos vietų (300–200 metrų, atsižvelgiant į vietovę), geriau atitinka minėtus tikslus, ar blogiau. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi tarti galutinį žodį dėl šios tvarkos pagrįstumo; jis turės jį įvertinti atsižvelgdamas į tai, kad skaičiais išreikšto kriterijaus pritaikymas šiems tikslams iš esmės patenka į nacionalinės teisės aktų leidėjo kompetencijos sritį [46].

d) Rribojimo proporcingumas ir nuoseklumas

94. Kitas žingsnis – nustatyti, ar Italijos leidimų išdavimo tvarka:

– yra proporcinga, atsižvelgiant į privalomą reikalavimą užtikrinti visuomenės sveikatos apsaugą, t. y. neviršija to, kas būtina šiam tikslui pasiekti, ir nėra mažiau ribojančios alternatyvos jam pasiekti [47],

– yra nuosekli ir sisteminga; tai būtina norint pasiekti tikslą, kuriuo ji pagrįsta [48].

95. Kiekviena valstybė narė turi įrodyti, kad laikomasi šių kumuliacinių sąlygų [49]. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui tenka pareiga įvertinti nacionalinės priemonės proporcingumą, padedant Teisingumo Teismui, kuris jam teikia šiam vertinimui atlikti reikalingą informaciją.

[44] 2013 m. rugsėjo 26 d. Sprendimo *Ottica New Line* (C-539/11, EU:C:2013:591) 42 punktas.

[45] Ten pat, 41 punktas.

[46] Šiuo klausimu žr. šios išvados 101 punktą.

[47] 2016 m. vasario 23 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija* (C-179/14, EU:C:2016:108) 166 punktas ir 2020 m. spalio 6 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija (Aukštasis mokslas)* (C-66/18, EU:C:2020:792) 178 punktas.

[48] 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimo *Onofrei* (C-218/19, EU:C:2020:1034) 32 punktas.

[49] 2020 m. birželio 18 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija (Asociacijų skaidrumas)* (C-78/18, EU:C:2020:476) 77 punktas ir 2020 m. spalio 6 d. Sprendimo *Komisija / Vengrija (Aukštasis mokslas)* (C-66/18, EU:C:2020:792) 179 punktas.

96. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nacionalinis teismas abejoja, ar Italijos teisės aktai atitinka proporcingumo principą, visų pirma dėl to, kad plinta prekybos automatai, kuriuose vartotojai tabako gaminių gali gauti neribotą laiką (arba taikant mažesnius laiko apribojimus).

97. Sutinku su prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiu teismu, kad, jeigu leidimų išdavimo prekybos vietoms tvarkos tikslas yra apriboti pasiūlą iki tiek, kiek būtina rūkančiųjų paklausai patenkinti, tai prekybos apdorotu tabaku automatų plėtra, regis, prieštarauja šiam tikslui.

98. Iš Italijos vyriausybės paaiškinimų, pateiktų per teismo posėdį, matyti, kad prekybos tabaku automatai naudojami tik mažmeninės prekybos vietose ir tik turint antrines licencijas. Tai nustatyta Įstatymo Nr. 556/1977 [50] 20 straipsnyje [51] ir ADM aplinkraštyje Nr. 509/2007 [52].

99. Pagal šias nuostatas prekybos automatai gali būti statomi mažmeninės prekybos vietose arba už jų ribų, ne toliau kaip dešimt metrų nuo centrinės įėjimo linijos. Patalpose, dėl kurių galima gauti antrines licencijas, prekybos tabaku automatas gali būti įrengtas prieš tai gavus administracinį leidimą, kaip alternatyva tokiai licencijai.

100. Atsižvelgdamas į šiuos paaiškinimus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės įvertinti, ar prekybos tabaku automatams taikoma tvarka atitinka proporcingumo reikalavimą, ar, priešingai, dėl jos pernelyg padidėja tabako pasiūla, todėl geografinio atstumo ir gyventojų tankio kriterijai taikomi nenuosekliai.

101. Kalbant apie prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo argumentus, kuriuose išreikšta abejonių dėl geografinio reikalavimo proporcingumo, pažymėtina, kad atgrasomasis poveikis tikrai atsirastų, jeigu minimalus atstumas tarp prekybos vietų būtų nustatytas kilometrais, o ne metrais. Vis dėlto tokį sprendimą turi įvertinti teisės aktų leidėjas atsižvelgdamas į tai, kad jis turi didelį poveikį teisėtam vartojimui: siekis subalansuoti paklausą ir pasiūlą pagal pasiskirstymą atitinkamoje teritorijoje gali lemti tai, kad bus sukurta trumpesnių ar ilgesnių atstumų sistema, o Teisingumo Teismas, mano nuomone, negali nurodyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, koks yra tinkamiausias atstumas [53].

[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* (1977 m. rugpjūčio 8 d. Įstatymas Nr. 556/1977, kuriuo supaprastinamos konkursų procedūros, taikomos karjeros siekiantiems ir tam tikrų kategorijų *Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato* (Autonominė valstybės monopolijų administracija) darbuotojams, taip pat iš dalies keičiamos administracijos darbuotojų struktūrinės pareigos ir 1967 m. lapkričio 14 d. Įstatymas Nr. 1095/1967) (GURI, Nr. 228, 1977 m. rugpjūčio 23 d.).

[51] Pagal šią nuostatą leidimus turinčių mažmeninės prekybos vietų savininkai prekybos automatus gali įrengti: a) už savo patalpų ribų ir šalia šių patalpų; b) patalpose, esančiose kiekvienos mažmeninės prekybos vietos komercinėje zonoje, kaip alternatyvą galimybei gauti antrinę licenciją, kuriai taikomos tos pačios įstatyme ir administracinėse taisyklėse nustatytos sąlygos.

[52] *Circolare di 11-01-2007, n. 509/2007, distributori automatici di sigarette. Aggiornamento disposizioni operative* (2007 m. sausio 11 d. Aplinkraštis Nr. 509/2007 dėl prekybos cigaretėmis automatų. Atnaujintos veiklos nuostatos). Jį galima rasti šiuo adresu: https://www.indicenormativa.it/sites/default/files/aggiornamento_disposizioni_operative.pdf. Taip pat žr. *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* (Aplinkraštis Nr. 28/2021 dėl pakeitimų, padarytų 2021 m. Ministro dekretu Nr. 51 dėl monopolinių prekių platinimo atsižvelgiant į paskesnius reikalavimus, nustatytus 2021 m. liepos 2 d. Direktoriaus nutarime Prot. Nr. 231333/RU dėl specialaus perpardavimo, vykdomo degalų platinimo įmonėse, ir perdavimo už teritorijos ribų). Jį galima rasti šiuo adresu: https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6822722/Circolare+dm+51 + 2021.pdf/77aad5ed-9c8b-94e1-d197-7a6f803ffbc5?t=1627895644180.

[53] Per teismo posėdį Komisija teigė, kad veikiausiai atstumai buvo nustatyti ne atlikus atitinkamus tyrimus, o dėl istorinės inercijos, susijusios su mažmeninei prekybai apdorotu tabaku taikoma tvarka.

102. Galiausiai dėl tariamo geografinių ir demografinių kriterijų griežtumo (demografinis kriterijus susijęs su gyventojų surašymo duomenimis) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad ADM turėtų būti leidžiama atsižvelgti į kitas aplinkybes, nesusijusias su griežtais atstumo ir gyventojų skaičiaus apribojimais.

103. Laikausi nuomonės, kad griežtas teisės aktų leidėjo pasirinkimas yra teisėtas, nes juo siekiama užtikrinti teisinį saugumą, remiantis iš anksto nustatytais objektyviais kriterijais. Be to, geografinių ir demografinių kriterijų taikymas buvo sušvelnintas, nustačius Dekreto Nr. 38/2013 3 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatytus tam tikrus papildomus kriterijus, taikomus išduodant leidimus mažmeninės prekybos vietoms ir antrines licencijas. Kaip teigia Italijos vyriausybė [54], taikant šiuos kriterijus galima užtikrinti sistemos lankstumą.

104. Pavyzdžiui, galima atsižvelgti į konkrečias aplinkybes (įskaitant sezoninio pobūdžio, kaip antai aplinkybę, kad dėl turizmo kelis metų mėnesius padidėja ne tik surašytų, bet ir faktinių gyventojų skaičius). Tokiais atvejais atidarius naujas prekybos vietas nebūtinai susidaro pasiūlos perteklius, siekiant aptarnauti keliaujančius vartotojus.

105. Pagal Dekreto Nr. 38/2013 3 straipsnio 1 ir 2 dalis ADM gali atsižvelgti į vietoves, kuriose plėtojami nauji gyvenamieji ir komerciniai projektai, ypatingą kelių sankryžų ir pagrindinių miestų susibūrimo vietų svarbą, taip pat itin svarbių ir dažnai lankomų biurų ar gamybos struktūrų buvimą, iš kurių akivaizdu, kad suinteresuotumas paslauga egzistuoja, tačiau tai turi įvertinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kuris, žinoma, geriau išmano savo teisę.

106. Taigi atrodo, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui nekyla jokių kliūčių nagrinėti, ar remdamasi šiais lankstumo elementais ADM gali vertinti nuolatinį turistų antplūdį Finale Ligūrėje pagal šio antplūdžio ypatumus, kad būtų suteiktas leidimas naujai mažmeninės prekybos vietai.

107. Dėl Pasaulio sveikatos organizacijos Tabako kontrolės pagrindų konvencijos poveikio prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad šioje konvencijoje apribojimų nustatymas pardavėjams nėra numatytas kaip viena iš priemonių, rekomenduojamų tabako paklausai ir pasiūlai mažinti [55]. Vis dėlto Italijos valstybė turi diskreciją pasirinkti priemones, kurias laiko tinkamiausiomis siekiant apsaugoti visuomenės sveikatą nuo rūkymo poveikio. Šiam tikslui pasiekti iš esmės tinka administracinių leidimų išdavimo tvarka, kuriai taikomi ribojamieji kriterijai.

108. Taigi tai, kad geografiniai ir demografiniai kriterijai, prireikus papildyti kitais lankstumo veiksniais, taikomi kartu, gali atitikti proporcingumo principą ir
Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 1 ir 2 dalių reikalavimus. Kalbant apie prekybos automatų įrengimą, dėl jo neturi nepagrįstai padidėti apdoroto tabako pasiūla, o pareiga nustatyti šią aplinkybę tenka prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

[54] Jos rašytinių pastabų 47 punktas. Italijos vyriausybė pažymėjo, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas „neatsižvelgė į tai, kad toks lankstumo laipsnis, kokį jis nurodė, jau įtvirtintas Italijos teisės aktuose“. Vis dėlto ji pridūrė, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas, pagrįstai naudodamasis savo diskrecija, turistų srauto nelaikė tinkamu kriterijumi, taikomu siekiant išplėsti tabako pasiūlą, nes šis srautas yra sezoniškas, atsitiktinis ir nepastovus, t. y. pasižymi savybėmis, prieštaraujančiomis įprastos mažmeninės prekybos vietos stabilumui.

[55] Vis dėlto konvencijoje nurodytos kitos priemonės, kurios yra naudingos ir veiksmingos siekiant riboti tabako vartojimą, būtent paklausos mažinimas (pavyzdžiui: mokestinės priemonės, draudimas rūkyti įvairiose vietose, informacijos apie nuodingas tabako gaminių sudedamąsias dalis pateikimas visuomenei), taip pat pasiūlos mažinimas (pavyzdžiui: kovos su neteisėta prekyba priemonės, draudimas parduoti nepilnamečiams, draudimas parduoti cigaretes po vieną ar mažais pakeliais ir kt.).

V. Išvada

109. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau taip atsakyti į *Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria* (Ligūrijos regiono administracinis teismas, Italija) pateiktus prejudicinius klausimus:

2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 9 straipsnio 1 dalis, 10 straipsnio 1 ir 2 dalys, 14 straipsnio 5 punktas ir 15 straipsnio 2 dalies a punktas

turi būti aiškinami taip, kad:

– pagal juos iš esmės nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatyta, kad leidimai vykdyti mažmeninės prekybos tabako gaminiais veiklą išduodami tik tuo atveju, jei laikomasi tam tikrų apribojimų, nustatytų atsižvelgiant į gyventojų skaičių ir minimalų atstumą tarp paslaugų teikėjų,

– prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nustatyti, ar tai, kad pagal nacionalinės teisės aktus kartu taikomi konkretūs geografiniai ir demografiniai kriterijai, prireikus papildyti kitais lankstumo veiksniais, gali atitikti proporcingumo principą ir Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 1 ir 2 dalių reikalavimus. Jis taip pat turi nustatyti, ar dėl prekybos automatų įrengimo nepagrįstai padidėja apdoroto tabako pasiūla, pažeidžiant sveikatos apsaugos tikslą, kuriuo pagrįsti nacionalinės teisės aktai.