Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 14 martie 2024 [1]

Cauza C-16/23

FA.RO. di YK & C. Sas
împotriva
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
cu intervenția lui:
JS

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Tribunalul Administrativ Regional din Liguria, Italia)]

„Procedură preliminară – Serviciile în cadrul pieței interne – Directiva 2006/123/CE – Vânzarea de produse din tutun – Monopoluri care prestează servicii – Regim de autorizare – Cerințe impuse stabilirii prestatorilor de servicii – Reglementare națională care limitează autorizarea unităților de revânzare a produselor de monopol – Criterii de distanță și de densitate a populației – Protecția sănătății publice împotriva fumatului”

1. Prezenta cerere de decizie preliminară vizează compatibilitatea legislației italiene aplicabile vânzării cu amănuntul a produselor din tutun cu Directiva 2006/123/CE [2].

2. Legislația în cauză utilizează criterii restrictive, bazate pe distanța geografică și densitatea populației, pentru autorizarea înființării punctelor de vânzare a produselor respective. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la conformitatea acestor criterii cu Directiva 2006/123.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2006/123

3. Articolul 1 („Obiect”) prevede:

„(1) Prezenta directivă stabilește dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a liberei circulații a serviciilor, menținând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor.

[1] Limba originală: spaniola.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

(2) Prezenta directivă nu are ca obiect liberalizarea serviciilor de interes economic general, rezervate organismelor publice sau private, și nici privatizarea organismelor publice prestatoare de servicii.

(3) Prezenta directivă nu are ca obiect eliminarea monopolurilor care prestează servicii și nici [a] ajutoarel[or] acordate de statele membre în baza normelor comunitare în materie de concurență.

Prezenta directivă nu afectează libertatea statelor membre de a defini, în conformitate cu legislația comunitară, ceea ce consideră servicii de interes economic general, felul în care ar trebi să fie aceste servicii organizate și finanțate în conformitate cu normele referitoare la ajutoarele de stat sau obligațiile specifice pe care trebuie să le îndeplinească acestea.

[…]”

4. Articolul 2 („Domeniu de aplicare”) prevede:

„[…]

(2) Prezenta directivă nu se aplică pentru următoarele activități:

(a) servicii neeconomice de interes general;

[…]”

5. Articolul 4 („Definiții”) prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

6. «regim de autorizare» înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia;

7. «cerință» înseamnă orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercitarea autonomiei lor juridice; normele stabilite prin convenții colective negociate de către partenerii sociali nu sunt în sine considerate cerințe în sensul prezentei directive;

[…]”

6. Articolul 9 („Regimuri de autorizare”) stipulează:

„(1) Statele membre nu impun ca accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia să se supună unui regim de autorizare decât în cazul în care sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) regimul de autorizare nu este discriminatoriu în ceea ce îl privește pe prestatorul în cauză;

(b) nevoia [unui] regim de autorizare se justifică printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) obiectivul urmărit nu poate fi atins printr-o măsură mai puțin restrictivă, în special din cauză că un control *a posteriori* ar avea loc prea târziu pentru a fi în mod real eficient.

[…]”

7. Potrivit articolului 10 („Condiții de acordare a autorizației”):

„(1) Regimurile de autorizare au la bază criterii care îngrădesc exercitarea competenței de apreciere a autorității competente, pentru ca aceasta să nu fie utilizată într-o manieră arbitrară.

(2) Criteriile menționate la alineatul (1) sunt:

(a) nediscriminatorii;

(b) justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționale cu acel obiectiv de interes general;

(d) clare și lipsite de ambiguități;

(e) obiective;

(f) făcute publice în prealabil;

(g) transparente și accesibile.

[…]”

8. Articolul 14 („Cerințe interzise”) prevede:

„Statele membre nu condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de [niciuna] din următoarele cerințe:

[…]

5. aplicarea de la caz la caz a unui test economic care constă în supunerea acordării autorizației dovezii existenței unei nevoi economice sau a unei cereri a pieței, unei evaluări a efectelor economice potențiale sau curente a activității sau unei evaluări a adecvării activității în raport cu obiectivele planificării economice stabilite de autoritățile competente; această interdicție nu se referă la cerințele de planificare care nu vizează obiective economice, ci țin de motive imperative de interes general;

[…]”

9. Articolul 15 („Cerințe care trebuie evaluate”) stipulează:

„(1) Statele membre examinează dacă în cadrul sistemului lor juridic se impune oricare dintre cerințele menționate la alineatul (2) și se asigură că oricare astfel de cerințe sunt compatibile cu condițiile stabilite la alineatul (3). Statele membre își adaptează actele cu putere de lege și actele administrative în așa fel încât acestea să fie compatibile cu aceste condiții.

(2) Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

(a) restricții cantitative sau teritoriale, în special sub forma limitărilor stabilite în funcție de populație sau a unei distanțe geografice minime între prestatori;

[…]

(3) Statele membre verifică dacă cerințele menționate la alineatul (2) îndeplinesc următoarele condiții:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii în funcție de cetățenie sau naționalitate sau, în ceea ce privește societățile, în funcție de situarea sediului social;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit; acesta nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit și nu trebuie să fie posibilă înlocuirea acestor cerințe cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

[…]”

B. Dreptul italian

1. Legea 1293/1957[3]

10. Potrivit articolului 16 și următoarele, comercializarea produselor de monopol, inclusiv a tutunului prelucrat, se realizează prin intermediul „punctelor de vânzare” obișnuite și speciale, precum și al „unităților care dețin autorizații speciale”.

11. *Punctele de vânzare obișnuite* sunt unități special destinate comercializării produselor din tutun și a altor produse de monopol, situate pe drumurile publice și date în concesiune unor persoane private pentru o perioadă de până la nouă ani[4].

12. *Punctele de vânzare speciale* sunt înființate pentru a satisface cerințele de servicii în locuri specifice (gări feroviare și maritime, aeroporturi, zone de service auto, centre comerciale, etc.). În general sunt date în concesiune unor persoane private pentru o perioadă care nu depășește nouă ani.

[3] Legge n. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio (Legea 1293/1957 privind organizarea serviciilor de distribuție și comercializare a produselor de monopol) din 22 decembrie 1957 (GURI nr. 9 din 13 ianuarie 1958) (denumită în continuare „Legea 1293/1957”).

[4] Decizia cu privire la înființarea unui punct de vânzare obișnuit aparține Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agenția Vămilor și a Monopolurilor, denumită în continuare „ADM”), care, în temeiul articolului 21 alineatul 1 din Legea 1293/1957, trebuie să exercite această competență în conformitate cu criteriul privind” *interesul serviciului*”.

13. În plus, ADM poate autoriza comercializarea produselor de monopol în unitățile comerciale prin intermediul unei *autorizații speciale*. Titularul unei astfel de autorizații se aprovizionează de la cel mai apropiat punct de vânzare obișnuit.

14. Autorizațiile speciale trebuie să fie justificate de necesitatea de a furniza serviciul în locuri și în momente în care acesta nu poate fi furnizat în cadrul punctelor de vânzare. Posibilitatea de a elibera o autorizație specială este exclusă atunci când, lângă cel mai apropiat punct de vânzare, situat la o distanță mai mică decât limitele prestabilite, există un distribuitor automat de produse din tutun prelucrat.

2. Decretul lege 98/2011 [5]

15. Potrivit articolului 24 alineatul 42 din acesta, legiuitorul a autorizat ministrul economiei și finanțelor ca, prin decret, să adopte norme privind înființarea punctelor de vânzare a produselor de monopol „pentru a concilia, ținând seama în mod corespunzător de protecția concurenței, necesitatea de a asigura consumatorilor o rețea de vânzări repartizată uniform pe întreg teritoriul cu interesul public fundamental de protecție a sănătății, care constă în prevenirea și controlarea oricărei posibile oferte de produse din tutun adresate publicului, care nu este justificată de cererea reală de produse din tutun”.

16. În special, articolul 24 alineatul 42 litera b), astfel cum a fost modificat prin articolul 4 din Legea 37/2019, prevede că se pot înființa puncte de vânzare obișnuite numai „dacă sunt îndeplinite anumite cerințe privind distanța, care trebuie să fie de minimum 200 de metri, și populația, cu respectarea raportului de un punct de vânzare la 1 500 de locuitori”.

3. Decretul 38/2013 [6]

17. După modificările aduse în 2021, articolul 2 din acesta stabilește următorii parametri pentru înființarea punctelor de vânzare obișnuite:

a) distanța minimă față de cel mai apropiat punct de vânzare:

   – 300 de metri în localitățile cu o populație de până la 30 000 de locuitori;

   – 250 de metri în localitățile cu o populație cuprinsă între 30 001 și 100 000 de locuitori;

   – 200 de metri în localitățile cu o populație de peste 100 000 de locuitori;

b) raportul de un punct de vânzare la fiecare 1 500 de locuitori rezidenți în localitate; o derogare de la acest raport este permisă numai în localitățile cu mai puțin de 1 500 de locuitori.

[5] Decreto legge n. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (Decretul-lege 98/2011 – Norme de stabilizare financiară) din 6 iulie 2011 (GURI nr. 155 din 6 iulie 2011), devenit Legea 111/2011 din 15 iulie 2011 (GURI nr. 164 din 16 iulie 2011), aprobată, cu modificări, prin Legea 111/2011 din 15 iulie (GURI nr. 164 din 16 iulie 2011), în versiunea sa modificată prin Legea 37/2019 din 3 mai 2019 (GURI nr. 109 din 11 mai 2019) (denumit în continuare „Decretul-lege 98/2011”).

[6] Decreto ministeriale n. 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo (Decretul nr. 38 al ministrului economiei și finanțelor de aprobare a Regulamentului privind distribuția și comercializarea produselor din tutun) din 21 februarie 2013 (GURI nr. 89 din 16 aprilie 2013), astfel cum a fost modificat prin Decretul nr. 51 al ministrului economiei și finanțelor din 12 februarie 2021 (denumit în continuare „Decretul 38/2013”).

18. Parametrul referitor la raportul puncte de vânzare/populație rezidentă a fost introdus prin Legea 37/2019 și prin Decretul ministerial nr. 51 din 2021, înlocuind cerința minimă de productivitate prevăzută în textele originale ale Decretului-lege 98/2011 și ale Decretului ministerial nr. 38 din 2013 [7].

19. Potrivit articolului 3:

– ADM ia în considerare în mod special zonele de dezvoltare rezidențială și comercială, importanța specială a intersecțiilor arterelor de circulație și a principalelor locuri intraurbane de întrunire, populația rezidentă, existența unor birouri sau a unor structuri productive relevante și cu o afluență ridicată, care evidențiază existența unui interes pentru acest serviciu.

– Rețeaua de comercializare a produselor din tutun trebuie să fie în funcție de interesul pentru acest serviciu și organizată astfel încât să se asigure eficiența și eficacitatea controalelor efectuate de administrație pentru protejarea minorilor, a ordinii și siguranței publice, a sănătății publice și a veniturilor provenite din taxele pe produse de monopol.

20. Înființarea punctelor de vânzare obișnuite se realizează conform unui plan elaborat o dată la șase luni de către biroul regional competent al ADM, aprobat semestrial, în urma unei proceduri care implică, *inter alia*, publicarea prealabilă a unui proiect de plan provizoriu și prezentarea de observații de către părțile interesate.

21. Pentru alocarea punctelor de vânzare obișnuite nou înființate sunt prevăzute următoarele proceduri: în localitățile cu o populație de până la 30 000 de locuitori, administrația organizează un concurs rezervat anumitor categorii de persoane; în localitățile cu o populație de peste 30 000 de locuitori și în capitalele de provincie, contractele sunt atribuite prin intermediul unei proceduri de achiziții publice deschisă tuturor solicitanților.

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

22. Societatea FA.RO. di YK & C. s.a.s. (denumită în continuare „FA.RO.”) deținea de mai mulți ani o autorizație specială pentru comercializarea produselor din tutun în cadrul unității comerciale „Bar Rino” din localitatea Finale Ligure (Italia).

23. La 19 noiembrie 2021, ADM a inițiat procedura de revocare a acestei autorizații, întrucât la punctul de vânzare obișnuit a produselor din tutun de la care FA.RO. se aprovizionează, situat la o distanță mai mică de 300 de metri, a fost instalat, în luna mai 2021, un distribuitor automat de țigări. În conformitate cu legislația în vigoare (articolul 7 din Decretul 38/2013), această împrejurare împiedică menținerea autorizației speciale.

24. FA.RO. a informat ADM cu privire la necesitatea înființării unui nou punct de vânzare obișnuit la „Bar Rino”, prezentând o serie de împrejurări care demonstrau că există o afluență mare de consumatori.

[7] Cerința anterioară a făcut obiectul criticilor Comisiei Europene în procedura EU-Pilot 8002/15/GROW, întrucât era contrară articolului 14 primul paragraf punctul 5 din Directiva 2006/123.

25. ADM a respins cererea FA.RO, întrucât nu erau îndeplinite cerințele privind distanța și raportul puncte de vânzare/locuitori, prevăzute la articolul 2 din Decretul 38/2013 [8].

26. Împotriva deciziei ADM, FA.RO. a introdus o acțiune la Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Tribunalul Administrativ Regional din Liguria), solicitând anularea:

– în principal, a notei nr. 6401/RU din 31 martie 2022 emise de ADM, referitoare la proiectul de plan semestrial (al doilea semestru al anului 2022) de înființare a unor noi puncte obișnuite de vânzare a produselor din tutun în Liguria, în măsura în care nu prevede un astfel de punct de vânzare în localitatea Finale Ligure, via Mazzini nr. 2, unde se află „Bar Rino”;

– în subsidiar, a oricărui alt act conex.

27. FA.RO. susține că legislația națională nu respectă articolul 15 din Directiva 2006/123. Prin urmare, articolul 2 din Decretul 38/2013 ar trebui anulat sau, cel puțin, ar trebui să se înlăture aplicarea acestuia, iar articolul 24 alineatul 42 din Decretul lege 98/2011 ar trebui să fie lăsat neaplicat.

28. Potrivit FA.RO., înființarea unui nou punct de vânzare la „Bar Rino” nu ar avea ca efect supradimensionarea cererii în raport cu oferta, întrucât este vorba despre o localitate în care utilizatorii efectivi ai serviciului sunt mult mai numeroși decât populația rezidentă, datorită afluxului mare de turiști la sfârșit de săptămână și în timpul sezonului turistic.

29. ADM a solicitat respingerea acțiunii.

30. În acest context, Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Tribunalul Administrativ Regional din Liguria) sesizează Curtea cu următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 15 din Directiva [2006/123], precum și articolele 49, 56 și 106 alineatul (2) TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal care prevede restricții privind autorizarea punctelor de vânzare a produselor din tutun pe baza unei distanțe geografice minime între furnizori și a populației rezidente?

2) Articolul 15 din Directiva [2006/123], precum și articolele 49, 56 și 106 alineatul (2) TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal care condiționează autorizarea punctelor de vânzare a produselor din tutun de respectarea unor parametri prestabiliți referitori la distanța geografică minimă între prestatorii de servicii și la populația rezidentă, fără a permite autorității publice competente să aprecieze alte împrejurări de fapt obiective care, chiar și în lipsa îndeplinirii acestor cerințe, demonstrează, într-un caz concret, existența unei necesități de asigurare a acestui serviciu?”

III. Procedura în fața Curții de Justiție

31. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înregistrată la Curte la 16 ianuarie 2023.

[8] Potrivit ADM: a) localul propus era situat la 176 de metri față de punctul de vânzare nr. 6 și la 220 de metri față de punctul de vânzare nr. 7; b) în Finale Ligure existau deja treisprezece puncte de vânzare, obișnuite și speciale, la o populație de 11 358 de locuitori.

32. Au prezentat observații scrise FA.RO, JS[9], guvernele spaniol și italian și Comisia Europeană. Toate aceste părți au participat la ședința care a avut loc la 24 ianuarie 2024.

IV. Apreciere

A. Admisibilitate

33. Guvernul spaniol consideră că cele două întrebări preliminare sunt inadmisibile, ca fiind ipotetice. La rândul său, guvernul italian consideră că Directiva 2006/123 nu este aplicabilă în speță.

1. Admisibilitatea întrebărilor preliminare în ceea ce privește articolele 49, 56 și 106 alineatul (2) TFUE

34. Dispozițiile Tratatului FUE în materia libertății de stabilire (articolul 49) și a liberei prestări a serviciilor (articolul 56) nu își găsesc aplicarea, în principiu, într-o situație în care toate elementele sunt limitate la un singur stat membru[10].

35. Din decizia de trimitere rezultă că toate elementele sunt limitate la Republica italiană: o întreprindere italiană solicită autorităților italiene o autorizație pentru înființarea unui punct de vânzare de produse din tutun pe teritoriul italian.

36. În cazul în care toate elementele se limitează la un singur stat membru, cererile de decizie preliminară sunt admisibile doar dacă din acestea reies fapte sau elemente care permit să se stabilească o legătură între obiectul sau circumstanțele litigiului și articolul 49 sau 56 TFUE.

37. Revine instanței de trimitere sarcina să indice Curții „motivul pentru care, în pofida caracterului său pur intern, litigiul pendinte în fața sa prezintă un element de legătură cu dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la libertățile fundamentale care face ca interpretarea preliminară solicitată să fie necesară pentru soluționarea litigiului”[11].

38. Întrucât în decizia de trimitere a instanței italiene nu figurează nicio indicație în acest sens, trebuie să se constate că întrebările preliminare formulate de aceasta în legătură cu interpretarea articolelor 49 și 56 TFUE sunt inadmisibile[12].

[9] JS deține unul dintre punctele de vânzare din apropierea unității aparținând FA.RO. și se opune cererii acesteia.

[10] Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 47), și Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punctul 50).

[11] Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten, (C-268/15, EU:C:2016:874, punctele 54 și 55), și Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punctele 52 și 53).

[12] Hotărârea din 20 septembrie 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, punctul 33), Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punctul 21), Hotărârea din 24 octombrie 2019, Belgische Staat (C-469/18 și C-470/18, EU:C:2019:895, punctul 26), și Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punctul 54).

39. Situația este aceeași în cazul articolului 106 alineatul (2) TFUE. Instanța de trimitere nu expune motivele care au determinat-o, în concret, să reflecteze asupra interpretării acestei dispoziții și nici legătura care ar putea exista între această dispoziție și legislația națională. Prin urmare, Curtea nu poate să îi ofere o interpretare a acestei dispoziții care să fie utilă pentru soluționarea litigiului [13].

40. În consecință, cele două întrebări preliminare formulate sunt inadmisibile în ceea ce privește interpretarea articolelor 49, 56 și 106 alineatul (2) TFUE.

41. Constatarea caracterului pur intern al situației care face obiectul litigiului nu afectează însă aplicabilitatea dispozițiilor Directivei 2006/123 referitoare la libertatea de stabilire a prestatorilor. Curtea a statuat că aceste dispoziții se aplică unei situații în care toate elementele sunt limitate la un singur stat membru [14].

2. Admisibilitatea întrebărilor preliminare în ceea ce privește interpretarea Directivei 2006/123

42. În opinia guvernului spaniol, întrebările preliminare ar trebui să fie declarate inadmisibile și în ceea ce privește interpretarea Directivei 2006/123, în temeiul articolului 1 alineatul (3) din aceasta.

43. Articolul 1 alineatul (3) din Directiva 2006/123 stabilește că aceasta „nu are ca obiect eliminarea monopolurilor care prestează servicii”.

44. Dintr-o astfel de excludere, interpretată în lumina considerentului (8) din Directiva 2006/123, se poate deduce că aceasta nu se aplică în cazul în care furnizarea serviciilor de distribuție comercială este supusă unui regim de monopol de comercializare [15] care exclude complet concurența și lasă comercializarea în mâinile unui singur furnizor [16].

45. Or, sistemul italian de vânzare a produselor din tutun nu pare a fi conceput ca un monopol de comercializare a bunurilor sau ca un monopol de prestare a serviciilor [17]. Produsele din tutun sunt comercializate de un număr mare de puncte de vânzare obișnuite și speciale, precum și de alți comercianți care dețin autorizații speciale.

[13] Hotărârea din 19 aprilie 2018, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, punctul 22), și Hotărârea din 2 septembrie 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, punctul 133).

[14] În ceea ce privește dispozițiile capitolului III din Directiva 2006/123, referitor la libertatea de stabilire a prestatorilor, a se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctele 99-110, denumită în continuare „Hotărârea X și Visser”), Hotărârea din 22 septembrie 2020, Cali Apartments (C-724/18 și C-727/18, EU:C:2020:743, punctul 56, denumită în continuare „Cali Apartments”), și Hotărârea din 20 aprilie 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato împotriva Comune di Ginosa (C-348/22, EU:C:2023:301, punctul 40).

[15] În legătură cu regimul monopolurilor comerciale în Uniune, a se vedea Berrod, F., și Picod, F., „Monopoles publics”, *Jurisclasseur Europe*, Fascicula 1510, 1 noiembrie 2020.

[16] Curtea a constatat, de exemplu, că o reglementare italiană care interzice întreprinderilor private să furnizeze un serviciu de păstrare a urnelor funerare are efectul de a conferi un monopol serviciilor municipale. Într-un astfel de caz, articolul 1 alineatul (3) din Directiva 2006/123 exclude reglementarea națională din domeniul de aplicare al directivei, legalitatea reglementării naționale trebuind examinată numai în lumina articolului 49 TFUE [Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punctele 41 și 42)].

[17] Monopolul asupra cultivării, importului și comercializării tutunului neprelucrat, instituit prin Legea 907/1942 din 17 iulie 1942, a fost eliminat prin articolul 1 din 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 (Decretul-lege 870/1970 din 30 noiembrie 1970 de aplicare a Regulamentului CEE privind politica agricolă comună în domeniul tutunului brut și de integrare a dispozițiilor Legii 303/1966 din 13 mai 1966) (GURI nr. 303 din 30 noiembrie 1970), devenit, după modificări, Legea 3/1971 din 27 ianuarie 1971 (GURI nr. 24 din 29 ianuarie 1971).

46. Din informațiile de la dosar rezultă că atât punctele de vânzare, cât și unitățile care dețin autorizații speciale sunt deținute de persoane private independente, care prestează serviciul de vânzare a produselor din tutun către public [18]. Prin urmare, nu există un monopol de comercializare sau de prestare a serviciului.

47. Înființarea punctelor de vânzare și acordarea de autorizații speciale implică exercitarea autorității publice de către administrația italiană care le autorizează. Totuși, aceasta nu înseamnă că statul prestează serviciul sau că ADM poate interveni în deciziile strict comerciale ale titularilor punctelor de vânzare, odată ce acestea au fost atribuite. Punctele de vânzare de stat, aparținând fostului monopol de comercializare a tutunului, au fost desființate în 1983 [19].

48. Este adevărat, iar acest lucru este subliniat de instanța de trimitere [20], că vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun reprezintă o activitate care nu este pe deplin comparabilă cu alte activități economice, deoarece canalele de distribuție sunt limitate, iar obiectul său îl constituie un produs dăunător sănătății publice. Este de asemenea adevărat că anumite aspecte ale acestei activități, precum publicitatea sau prețul tutunului, sunt strict reglementate. Totuși, subliniem încă o dată, astfel de împrejurări nu fac din vânzarea cu amănuntul în Italia un monopol de stat și nu elimină concurența (limitată) între furnizorii acestui tip de serviciu.

49. Prin urmare, obiecția guvernului spaniol trebuie respinsă.

50. Guvernul italian invocă articolul 2 din Directiva 2006/123 și considerentul (8) din aceasta pentru a susține inaplicabilitatea acestei directive. Consideră că în punctele de vânzare a tutunului se realizează o activitate economică de interes general care permite funcționarea „monopolului fiscal” asupra comercializării tutunului [21].

51. Curtea a declarat că „rezultă în mod expres din articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123 coroborat cu considerentele (17), (70) și (72) ale acesteia că normele stabilite de această directivă se aplică în principiu serviciilor de interes economic general, doar serviciile de interes general neeconomice fiind excluse din domeniul lor de aplicare” [22].

52. Pornind de la această premisă, teza guvernului italian nu poate fi acceptată: comercializarea cu amănuntul a produselor din tutun în Italia, dacă ar fi considerată un serviciu de interes general, s-ar clasifica drept serviciu de interes *economic* general, supusă cerințelor Directivei 2006/123.

53. Prin urmare, întrebările preliminare sunt admisibile în ceea ce privește interpretarea dispozițiilor Directivei 2006/123 aplicabile reglementării naționale în cauză. Considerăm totodată necesar să fie analizate împreună.

[18] Potrivit Hotărârii X și Visser, punctul 91, comerțul cu amănuntul cu produse din tutun este un serviciu în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/123.

[19] Articolul 2 din Legge 13 maggio 1983, n. 198, Adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi (Legea nr. 198 din 13 mai 1983 de adaptare la normele comunitare a dispozițiilor care reglementează monopolurile asupra tutunului și chibriturilor) (GURI nr. 138 din 21 mai 1983) a eliminat articolul 19 alineatul 1 litera a) din Legea 1293/1957, care permitea vânzarea directă cu amănuntul de către stat a produselor din tutun. A se vedea Hotărârea din 14 decembrie 1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439, punctele 30, 42 și 49).

[20] Decizia de trimitere, punctul 13.

[21] Observațiile guvernului italian, punctul 10. În ședință, guvernul italian a insistat asupra existenței unui „monopol fiscal”, însă un presupus monopol de acest tip se reflectă în faptul că punctele de vânzare autorizate contribuie la colectarea accizelor pentru consumul de tutun, împiedicând vânzarea ilicită (nefiscalizată) a tutunului de contrabandă.

[22] Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punctele 43 și 44), și Hotărârea din 11 aprilie 2019, Repsol Butano și DISA Gas (C-473/17 și C-546/17, EU:C:2019:308, punctul 43).

B. Aprecierea cauzei pe fond: compatibilitatea cu Directiva 2006/123 a unei reglementări naționale care restricționează comercializarea produselor din tutun

54. Instanța de trimitere solicită interpretarea articolului 15 din Directiva 2006/123. După ce semnalează că „nu contestă legitimitatea regimului de autorizare în temeiul articolului 9 din Directiva 2006/123, pentru vânzarea către public a produselor de monopol și, în special, a produselor din tutun și a altor produse derivate”, constată că acest regim se justifică printr-un motiv imperativ de interes general [23].

55. Cu toate acestea, instanța menționată are îndoieli că aceste criterii, cel geografic și cel demografic, prevăzute de legislația italiană [și la care face referire articolul 15 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123], ar respecta principiile necesității și proporționalității, întrucât:

– În ceea ce privește *necesitatea*, restricțiile în vigoare nu ar fi în realitate de natură să descurajeze consumul de produse din tutun, fapt care ar impune ca distanța dintre punctele de vânzare să se calculeze în kilometri, nu în metri. Nici proliferarea (admisă) a distribuitoarelor automate nu descurajează acest consum.

– În ceea ce privește *proporționalitatea*, aceste restricții, chiar dacă ar fi necesare, ar putea fi excesive în raport cu ceea ce se impune pentru atingerea obiectivului de protejare a sănătății printr-un raport echilibrat între cerere și ofertă, din cauza rigidității acestora (distanța minimă) și a legăturii cu date pur statistice (populația rezidentă).

– Pentru a respecta principiul proporționalității, ADM ar trebui, chiar dacă limitele de distanță și de populație nu sunt îndeplinite, să poată lua în considerare alte împrejurări obiective dacă acestea dovedesc că înființarea unui nou punct de vânzare obișnuit răspunde unei nevoi de asigurare a serviciului și, prin urmare, nu conduce la o supradimensionare a ofertei. Aceasta ar fi situația în speță, întrucât utilizatorii serviciului sunt în realitate mult mai numeroși decât ceea ce reiese din registrul privind persoanele rezidente, fiind vorba despre o localitate turistică.

1. „Regim de autorizare” sau „cerință” în sensul Directivei 2006/123

56. Articolul 4 punctele 6 și 7 din Directiva 2006/123 delimitează noțiunile de „regim de autorizare” și de „cerință” [24]. Regimurilor de autorizare le sunt aplicabile articolele 9-13 din Directiva 2006/123. Cerințele interzise și cele care trebuie evaluate sunt reglementate la articolele 14 și 15 din această directivă.

57. Un „regim de autorizare” se distinge de o „cerință” prin faptul că implică un demers din partea prestatorului de servicii, precum și o decizie formală prin care autoritățile autorizează activitatea acestui prestator [25]. În schimb, o cerință este o normă generală și impersonală, care se aplică tuturor prestatorilor de servicii, independent de orice acțiune întreprinsă sau procedură urmată în vederea obținerii deciziei de autorizare a activității avute în vedere [26].

[23] În sprijinul acestei afirmații, instanța de trimitere citează Hotărârea din 14 decembrie 1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439), în care Curtea a statuat că normele Tratatului CEE nu se opun unei reglementări naționale, precum cea italiană, care rezervă vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun furnizorilor autorizați de autoritățile publice.

[24] A se vedea respectivele definiții la punctul 5 din prezentele concluzii.

[25] Hotărârea X și Visser, punctul 115, și Hotărârea Cali Apartments, punctul 49.

[26] Concluziile avocatului general Bobek din 2 aprilie 2020 prezentate în cauzele conexe Cali Apartments (C-724/18 și C-727/18, EU:C:2020:251, punctul 69).

58. În Hotărârea X și Visser, interzicerea activității de comerț cu amănuntul cu produse într-o anumită zonă a localității, prevăzută într-un plan urbanistic municipal, a fost considerată cerință în sensul Directivei 2006/123 [27]. Orice altă condiție sau limită generală impusă prin lege anumitor tipuri de activități de servicii are aceeași natură.

59. În opinia noastră, reglementarea comerțului cu amănuntul a produselor din tutun stabilită de legislația italiană se încadrează în noțiunea de regim de autorizare. Un prestator de servii care dorește să dețină un punct de vânzare obișnuit sau special ori o autorizație specială trebuie să înainteze o cerere la ADM, care o admite sau o respinge.

60. În acest scop, ADM trebuie să fi elaborat în prealabil un plan semestrial de amplasare a unor noi puncte de vânzare și să fi inițiat o procedură de licitație publică deschisă tuturor solicitanților. Potrivit acestui plan, ADM atribuie punctele de vânzare și autorizațiile speciale operatorilor corespunzători, autorizându-i să exercite aceste activități.

61. În fapt, pentru elaborarea planului semestrial și pentru acordarea autorizațiilor, ADM aplică cerințele legale (geografic și demografic), însă o face la momentul finalizării unei proceduri administrative în care prestatorul a formulat o cerere, iar administrația a emis ulterior o decizie favorabilă.

62. Cu alte cuvinte, legislația italiană impune persoanelor care doresc să comercializeze cu amănuntul produse din tutun „să se supună unei proceduri care are ca efect obligarea lor la efectuarea unui demers pe lângă o autoritate competentă pentru a obține de la aceasta o decizie formală care să le permită accesul la activitatea de servicii menționată și exercitarea acesteia” [28].

63. Prin urmare, ne aflăm în fața unui „regim de autorizare”, în sensul articolului 4 punctul 6, și nu al unei simple „cerințe”, în sensul articolului 4 punctul 7 din Directiva 2006/123.

64. Fiind vorba despre un regim de autorizare, acesta trebuie să respecte prevederile secțiunii 1 („Autorizații”) din capitolul III („Libertate de stabilire”) din Directiva 2006/123. În plus, nu poate include cerințe interzise în temeiul articolului 14 din această directivă [29].

2. Acces condiționat de un test economic?

65. Trebuie analizat dacă regimul de autorizare stabilit de Italia pentru vânzarea cu amănuntul de produse din tutun încalcă interdicția menționată la articolul 14 punctul 5 din Directiva 2006/123. Cu toate că instanța de trimitere nu include acest articol în cererea sa de decizie preliminară, analizarea lui este necesară.

66. Potrivit acestei dispoziții, este interzisă „supunerea acordării autorizației dovezii existenței unei nevoi economice sau a unei cereri a pieței, unei evaluări a efectelor economice potențiale sau curente a activității sau unei evaluări a adecvării activității în raport cu obiectivele planificării economice stabilite de autoritățile competente” [30].

[27] Hotărârea X și Visser, punctele 119 și 120.

[28] Hotărârea Cali Apartments, punctul 51.

[29] Aplicarea normelor Directivei 2006/123 privind regimurile de autorizare nu exclude aplicarea dispozițiilor privind cerințele cuprinse la articolele 14 și 15 din aceasta, astfel cum rezultă din Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punctele 48-54).

[30] Dispoziția menționată adaugă că această interdicție „nu se referă la cerințele de planificare care nu vizează obiective economice, ci țin de motive imperative de interes general”.

67. Interzicerea *testului economic* [31] reflectă jurisprudența Curții cu privire la faptul că motivele de natură economică nu pot constitui motive imperative de interes general care să justifice o restricție privind libertatea de stabilire [32].

68. Inițial, Republica italiană a stabilit o cerință de natură economică (productivitatea minimă) pentru concesionarea punctelor de vânzare. Comisia a considerat [33] această cerință ca fiind incompatibilă cu articolul 14 punctul 5 din Directiva 2006/123, ceea ce a dus la aprobarea Decretului 51/2021. Acest decret a eliminat cerința și a introdus în schimb criteriul referitor la raportul puncte de vânzare de produse din tutun/populația rezidentă.

69. Criteriul demografic presupune un *test economic* incompatibil cu articolul 14 punctul 5 din Directiva 2006/123? În opinia Comisiei [34], din legislația și din jurisprudența italiană s-ar putea deduce că concesionarea punctelor de vânzare încă mai depinde, într-o oarecare măsură, de factori care țin de realitatea economică din acest sector.

70. În ședință, Comisia a susținut că procedura administrativă privind neîndeplinirea obligațiilor împotriva Italiei s-a încheiat din motive de oportunitate politică, iar nu pentru că îndoielile cu privire la existența unui test economic ar fi dispărut. În opinia Comisiei, articolul 3 alineatul 2 litera b) din Decretul 38/2013 ar putea include un test economic mascat, având în vedere faptul că planurile semestriale pentru concesionarea punctelor de vânzare sunt elaborate ținând cont de *interesul serviciului* și au, printre alte obiective, scopul de a menține *veniturile* [35].

71. Revine instanței de trimitere sarcina de a interpreta dreptul său intern. Sub rezerva deciziei acestei instanțe, suntem de părere că *raportul* puncte de vânzare/populație ar putea fi considerat ca vizând garantarea unei repartizări echilibrate („uniforme”) a activității acestora pe întreg teritoriul național, în scopul asigurării ofertei *licite* a acestui produs, ținând cont de caracteristicile orografice și de repartizarea populației în Italia.

72. Înțeles astfel, regimul de autorizare administrativă bazat pe *raportul* populație:

– ar reglementa vânzarea cu amănuntul a tutunului ca produs dăunător sănătății, în condiții care reduc oferta acestuia la ceea ce este strict necesar pentru a satisface cererea fumătorilor, evitând ca aceștia să cumpere tutun de contrabandă la un preț mai scăzut, împrejurare care ar încuraja consumul și ar reduce colectarea fiscală;

– ar contribui la menținerea (cel puțin ca tendință) protecției sănătății publice, într-un context care a exclus, ca fiind impracticabilă, interzicerea generalizată a tutunului.

31 Potrivit considerentului (66) din Directiva 2006/123, „[a]ccesul la o activitate sau exercitarea unei activități de servicii pe teritoriul unui stat membru nu ar trebui să facă obiectul *unui test economic*. Interzicerea testelor economice ca precondiție a acordării autorizației ar trebui să vizeze testele economice în sine, și nu cerințele care sunt justificate în mod obiectiv prin motive imperative de interes general, cum ar fi protecția mediului urban, politica socială sau sănătatea publică […]”. Sublinierea noastră.

32 Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 55), și Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctele 35-40).

33 Procedura EU-Pilot 8002/15/GROW.

34 Punctul 36 din observațiile sale scrise. Potrivit Comisiei, în pofida modificării efectuate prin Decretul ministerial nr. 51 din 2021, reglementarea italiană ar putea fi încă considerată *prima facie* drept o condiție referitoare la existența unei nevoi economice sau a unei cereri a pieței ori la evaluarea efectelor economice potențiale în raport cu obiectivele planificării economice.

35 Prin astfel de venituri, trebuie să se înțeleagă, pe lângă cele obținute de vânzătorii de produse din tutun, cele ale statului care provin din accizele aplicate consumului acestor produse și care generează surse importante de venit la bugetul de stat.

73. Astfel, criteriul demografic nu ar avea o natură pur economică în sensul articolului 14 punctul 5 din Directiva 2006/123, întrucât obiectivul său principal nu ar fi garantarea unor venituri suficiente vânzătorilor de produse din tutun și nici maximizarea colectării accizelor aplicate consumului de tutun. Ar fi vorba mai degrabă despre o măsură inspirată de motive imperative de interes general, în special de protecție a sănătății publice.

3. Condiții de acordare a autorizației

74. Conformitatea unui regim național de autorizare cu Directiva 2006/123 trebuie examinată în lumina articolului 9 alineatul (1) din aceasta. Statele membre pot să îl stabilească doar dacă este nediscriminatoriu, justificat printr-un motiv imperativ de interes general și proporțional în raport cu obiectivul său.

75. Condițiile de acordare a autorizației trebuie să respecte dispozițiile articolului 10 din Directiva 2006/123. Potrivit acestuia, regimurile de autorizare au la bază criterii care îngrădesc exercitarea competenței de apreciere a autorităților competente și îndeplinesc condițiile stabilite la alineatul (2).

76. Atât articolul 9 alineatul (1), referitor la justificare, cât și articolul 10 alineatul (2) din Directiva 2006/123, referitor la condițiile de acordare a autorizațiilor, prevăd obligații clare, precise și necondiționate care le conferă efect direct [36].

77. Prin urmare, regimul de autorizare administrativă ar trebui să se conformeze acestor două articole. Această conformare impune să se verifice ca restricția privind libertatea de stabilire „mai întâi, să nu fie discriminatorie în funcție de cetățenie sau naționalitate, apoi, să fie justificată printr-un motiv imperativ de interes general și, în sfârșit, să fie adecvată pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit, să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia și să nu poată fi înlocuită cu alte măsuri mai puțin restrictive care să permită atingerea aceluiași rezultat” [37].

a) Discriminare

78. Din datele de la dosarul cauzei nu se poate deduce că regimul de autorizare este discriminatoriu, întrucât se aplică în mod egal operatorilor economici stabiliți în Italia și resortisanților altor state membre sau persoanelor rezidente în acestea, care doresc să exercite respectiva activitate economică independentă pe teritoriul Italiei.

b) Justificarea prin motive imperative de interes general

79. Guvernul italian susține că regimul de autorizare, în pofida faptului că implică o limitare libertății de stabilire, se justifică printr-un motiv imperativ de interes general, și anume protecția sănătății publice [38]. În mod concret, acest regim pretinde să asigure o ofertă limitată și ajustată cererii de produse din tutun, în scopul reducerii consumului acestora și al combaterii în acest mod a dependenței de fumat.

[36] Hotărârea Cali Apartments, punctul 58.

[37] Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), punctul 55.

[38] După cum am spus, guvernul italian susține că există, în plus, o cerință imperativă de protejare a veniturilor fiscale care provin din vânzarea produselor din tutun. Totuși, nu explică această justificare, axându-se pe protecția sănătății publice.

80. Considerăm că nu există îndoieli întemeiate cu privire la impactul negativ al consumului de tutun asupra sănătății publice, după cum au recunoscut organismele internaționale [39] și Curtea însăși [40]. Cu toate că nu interzice vânzarea tutunului, dreptul Uniunii prevede norme destinate reducerii consumului acestuia [41].

81. Protecția sănătății publice reprezintă, așadar, un motiv imperativ de interes general care poate fi invocat de un stat membru pentru a justifica un regim de autorizare pentru vânzarea cu amănuntul de produse din tutun. După cum am arătat, instanța de trimitere nu contestă faptul că restricțiile în cauză răspund acestui scop.

c) Adecvarea restricției pentru obiectivul acesteia

82. Chiar dacă este de competența instanței de trimitere să stabilească dacă regimul italian este adecvat pentru atingerea obiectivului de protecție a sănătății publice care stă la baza lui, Curtea poate oferi acesteia orientări utile pentru a se pronunța.

83. În analiza sa, instanța de trimitere trebuie să țină seama de faptul că statele membre dispun de o marjă de apreciere, în limitele stabilite de dreptul Uniunii, pentru a stabili nivelul de protecție a sănătății publice pe teritoriul lor [42].

84. Este vorba despre a evalua în concret dacă un regim de autorizare, care permite vânzarea cu amănuntul reglementată și controlată a produselor din tutun prin aplicarea unor criterii geografice și demografice, este adecvat pentru protecția obiectivului respectiv.

85. Fără îndoială, calea cea mai adecvată pentru a lupta împotriva fumatului și pentru a proteja sănătatea publică ar fi interzicerea vânzării produselor din tutun. Această opțiune maximizată nu a fost însă îmbrățișată la nivel internațional și nici reținută de legiuitorul european. Acesta din urmă recunoaște statelor membre capacitatea de a stabili care sunt modalitățile de vânzare cu amănuntul a produselor din tutun acceptate pe teritoriul lor.

86. Odată exclusă opțiunea maximizată, un regim de autorizare administrativă supus criteriului geografic și criteriului demografic poate fi mai adecvat pentru a lupta împotriva fumatului decât alternativa la acesta, și anume permisiunea de a vinde liber produse din tutun.

[39] În preambulul Convenției-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru controlul tutunului, semnată la Geneva la 21 mai 2003, la care sunt părți Uniunea Europeană și statele membre, se recunoaște, pe de o parte, că „datele științifice au stabilit în mod incontestabil că expunerea la fumul de tutun și consumul de tutun provoacă decesul, îmbolnăvirea și invaliditatea” și, pe de altă parte, „că țigaretele și anumite alte produse care conțin tutun sunt produse foarte sofisticate, care produc și întrețin dependența, că o mare parte din elementele componente și fumul pe care îl produc sunt, din punct de vedere farmacologic, active, toxice, mutagene și cancerigene și că dependența de tutun face obiectul unei clasificări distincte ca dereglare în clasificările internaționale de referință ale bolilor”.

[40] Potrivit Hotărârii din 4 mai 2016, Philip Morris Brands și alții (C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 152), „[…] este cert că atât consumul de tutun, cât și expunerea la fumul de tutun provoacă moartea, îmbolnăvirea și invaliditatea […]”.

[41] Directiva 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1).

[42] Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 44), menționează că: „[…] revine statelor membre sarcina de a decide cu privire la nivelul la care intenționează să asigure protecția sănătății publice, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere”.

87. Guvernul italian menționează că, având în vedere faptul că în Italia consumul de tutun este legal, regimul de autorizare menționat protejează sănătatea publică, întrucât le asigură fumătorilor furnizarea indispensabilă a acestei substanțe pentru a nu fi expuși consecințelor negative ale unei abstinențe subite.

88. Guvernul italian adaugă că obiectivul este acela de a echilibra cererea obișnuită și oferta disponibilă de produse din tutun la nivelul cel mai scăzut posibil. În acest mod, nu se promovează un consum mai ridicat decât cel obișnuit și în același timp li se garantează consumatorilor dependenți de tutun posibilitatea de a-l obține fără un efort deosebit și fără a recurge la produse de contrabandă, vândute în afara controlului statului și la prețuri mai mici, ceea ce ar stimula consumul.

89. Directiva 2006/123 nu exclude posibilitatea ca ordinele juridice ale statelor membre să condiționeze accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de cerința respectării „restricții[lor] cantitative sau teritoriale, în special sub forma limitărilor stabilite în funcție de populație sau a unei distanțe geografice minime între prestatori” [articolul 15 alineatul (2) litera (a)]. În fapt, aceasta este una dintre cerințele care trebuie să facă obiectul unei evaluări într-un regim de autorizare.

90. Combinarea criteriului geografic și a criteriului demografic poate asigura furnizarea serviciului pe întreg teritoriul și, în același timp, poate împiedica creșterea necontrolată a ofertei și încurajarea în acest fel a creșterii consumului de tutun. În fapt, Curtea a declarat compatibile cu dreptul Uniunii regimurile de autorizare care utilizau, pentru alte activități legate de sănătatea publică [43], criterii demografice și geografice similare celor aplicate de Italia pentru vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun.

91. Păstrând proporțiile, din această jurisprudență se pot extrage considerații care pot fi transpuse în prezenta cauză:

– „în ceea ce privește norma care impune o distanță minimă între două magazine de optică, […] această cerință sporește certitudinea pacienților că vor dispune de un acces la un prestator de servicii de îngrijire a sănătății în apropiere de casă și contribuie astfel la o mai bună protecție a sănătății publice pe teritoriul în cauză” [44];

– „[…] regula potrivit căreia un singur magazin de optică poate fi înființat în funcție de un anumit număr de locuitori poate facilita repartizarea echitabilă a acestor magazine pe teritoriul în cauză și poate asigura astfel întregii populații un acces adecvat la prestațiile propuse de opticieni” [45].

92. Este adevărat că, în cele două cauze menționate, restricțiile urmăreau să faciliteze accesul (reglementat) al utilizatorilor, în timp ce regimul de autorizare italian are, parțial, scopul de a limita acest acces pentru a combate fumatul și, parțial, scopul de a asigura o ofertă care să satisfacă nevoile fumătorilor. Fără îndoială este vorba despre un echilibru greu de obținut, însă considerăm că această diferență nu este suficientă pentru e exclude aplicarea jurisprudenței menționate în prezenta cauză.

[43] A se vedea Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300), privind înființarea de farmacii în Spania și Hotărârea din 26 septembrie 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591), privind înființarea de magazine de optică în Italia.

[44] Hotărârea din 26 septembrie 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, punctul 42).

[45] *Ibidem*, punctul 41.

93. În special, se poate pune întrebarea dacă regimul *concret* privind distanțele minime (de la 300 la 200 de metri, în funcție de localitate) între două puncte de vânzare este mai mult sau mai puțin adecvat în raport cu obiectivele menționate. Instanța de trimitere are ultimul cuvânt în ceea ce privește caracterul rezonabil al acestui regim, pe care va trebui să îl examineze ținând seama de faptul că adaptarea criteriului numeric la aceste obiective este în principiu de competența legiuitorului național [46].

d) Proporționalitatea și coerența restricției

94. Următorul pas constă în a stabili dacă regimul italian de autorizare:

– este proporțional în raport cu exigența imperativă de protecție a sănătății publice, în sensul că nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv și nu există o alternativă mai puțin restrictivă pentru atingerea lui [47];

– are coerența și consecvența necesare pentru atingerea obiectivului care stă la baza lui [48].

95. Revine fiecărui stat membru sarcina de a demonstra că aceste condiții cumulative sunt îndeplinite [49]. Instanța de trimitere este cea care trebuie să verifice caracterul proporțional al măsurii naționale, cu sprijinul Curții, care pune la dispoziția acesteia elementele necesare în vederea efectuării acestei verificări.

96. În trimiterea preliminară, instanța de trimitere pune la îndoială respectarea principiului proporționalității de către reglementarea italiană, în special ca urmare a creșterii numărului de distribuitoare automate care înlesnesc accesul consumatorilor la tutun fără restricții (sau cu mai puține restricții) orare.

97. Suntem de aceeași părere cu instanța de trimitere că, dacă obiectivul regimului de autorizare pentru punctele de vânzare este acela de a limita oferta la ceea ce este necesar pentru a satisface cererea fumătorilor, creșterea numărului de distribuitoare automate pare a avea efectul contrar.

[46] A se vedea în acest sens punctul 101 din prezentele concluzii.

[47] Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 166), și Hotărârea din 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământ superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, punctul 178).

[48] Hotărârea din 17 decembrie 2020, Onofrei (C-218/19, EU:C:2020:1034, punctul 32).

[49] Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria (Transparență asociativă) (C-78/18, EU:C:2020:476, punctul 77), și Hotărârea din 6 octombrie 2020, Comisia/Ungaria (Învățământ superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, punctul 179).

98. Potrivit explicațiilor oferite în ședință de guvernul italian, se pare că utilizarea distribuitoarelor automate de țigări se limitează punctele de vânzare și la unitățile care dispun de autorizații speciale. Astfel prevăd Legea 556/1977 [50] la articolul 20 [51] și Circulara ADM nr. 509/2007 [52].

99. În temeiul acestor dispoziții, distribuitoarele automate pot fi instalate în interiorul punctelor de vânzare sau la exteriorul acestora, pe o rază de zece metri de la linia centrală de intrare. Unitățile care au posibilitatea de a obține autorizații speciale pot opta pentru instalarea unui distribuitor automat de țigări, după obținerea autorizației administrative prealabile și ca alternativă la autorizația specială menționată.

100. Ținând seama de aceste explicații, instanța de trimitere va trebui să aprecieze dacă regimul aplicat distribuitoarelor automate de țigări respectă cerința de proporționalitate sau dacă, dimpotrivă, cauzează o creștere în exces a ofertei de tutun, lipsită de coerență în raport cu criteriile de distanță geografică și de densitate a populației.

101. În ceea ce privește argumentele instanței de trimitere prin care își exprimă dubiile cu privire la proporționalitatea cerinței geografice, ar exista, într-adevăr, un efect de descurajare dacă distanțele minime dintre punctele de vânzare ar fi stabilite în kilometri, iar nu în metri. Aceasta este însă o decizie ce revine legiuitorului date fiind consecințele importante pe care le are asupra consumului legal: dorința de a găsi un echilibru între cerere și ofertă pe baza repartizării teritoriale poate da naștere unui regim de distanțe mai mici sau mai mari, fără ca, în opinia noastră, Curtea să poată indica instanței de trimitere care este distanța cea mai adecvată [53].

102. În cele din urmă, în ceea ce privește presupusa rigiditate a criteriului geografic și a celui demografic (acesta din urmă fiind legat de date statistice de evidența populației), instanța de trimitere semnalează că ADM ar trebui să poată lua în considerare și alte împrejurări decât limitele stricte de distanță și de populație.

103. În opinia noastră, o opțiune legislativă de o anumită rigiditate este legitimă în măsura în care are scopul de a oferi securitate juridică prin intermediul unor criterii obiective prestabilite. În plus, aplicarea factorului geografic și a factorului demografic este atenuată de articolul 3 alineatele 1 și 2

[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 (Legea nr. 556 din 8 august 1997 de simplificare a procedurilor de concurs pentru accesul la carierele și la categoriile de personal din cadrul Administrației autonome a monopolurilor de stat, de modificare a atribuțiilor organice ale angajaților acestei administrații și de modificare a Legii nr. 1095 din 14 noiembrie 1967) (GURI nr. 228 din 23 august 1977).

[51] Potrivit acestei dispoziții, distribuitoarele automate pot fi instalate de către deținătorii punctelor de vânzare autorizate: a) la exteriorul localurilor și în proximitatea acestora; b) în interiorul localurilor situate în zona de influență comercială a fiecărui punct de vânzare, ca alternativă la posibilitatea de a obține o autorizație specială supusă acelorași cerințe prevăzute de lege și de normele administrative.

[52] Circolare di 11-01-2007, n. 509/2007, distributori automatici di sigarette. Aggiornamento disposizioni operative (Circulara nr. 509/2007 din 11 ianuarie 2007 privind distribuitoarele automate de țigări. Actualizarea dispozițiilor operaționale). Disponibilă la adresa de internet: https://www.indicenormativa.it/sites/default/files/aggiornamento_disposizioni_operative.pdf. A se vedea de asemenea 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 (Circulara nr. 28/2021 privind modificările introduse prin Decretul ministerial nr. 51 din 2021 în domeniul distribuției produselor de monopol în lumina prevederilor ulterioare ale Deciziei directoriale, Prot. nr. 231333/RU din 2 iulie 2021 privind revânzările speciale la benzinării și transferurile în afara zonei de influență comercială). Disponibilă la adresa de internet:
https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6822722/Circolare+dm+51 + 2021.pdf/77aad5ed-9c8b-94e1-d197-7a6f803ffbc5?t= 1627895644180.

[53] În ședință, Comisia a susținut că aceste distanțe nu par să fi fost stabilite în urma unor studii în acest sens, ci rezultă din inerția istorică a regimului aplicat vânzării cu amănuntul a produselor din tutun.

din Decretul 38/2013, care conține criterii suplimentare pentru autorizarea punctelor de vânzare și pentru acordarea autorizațiilor speciale. Aplicarea acestuia ar putea da flexibilitate regimului de autorizare, astfel cum susține guvernul italian [54].

104. De exemplu, ar putea fi luate în considerare împrejurări specifice (inclusiv cele de natură sezonieră, precum creșterea numărului de locuitori efectivi, nu doar cei înregistrați, pe parcursul mai multor luni din an, ca urmare a turismului). În astfel de cazuri, înființarea unor noi puncte de vânzare nu ar conduce în mod necesar la o supradimensionare a ofertei pentru a răspunde cererii utilizatorilor care se deplasează de la domiciliile lor.

105. Sub rezerva aprecierii instanței de trimitere care, în mod logic, cunoaște mai bine dreptul intern, articolul 3 alineatele 1 și 2 din Decretul 38/2013 permite ADM să ia în considerare zonele noi de dezvoltare rezidențială și comercială, importanța specială a intersecțiilor arterelor de circulație și a principalelor locuri urbane de întâlnire, precum și existența unor birouri sau a unor structuri de producție relevante și cu o afluență ridicată, ce indică existența unui interes pentru furnizarea serviciului.

106. Prin urmare, nimic nu pare să împiedice instanța de trimitere să stabilească dacă, pe baza acestor elemente adaptative, ADM ar putea lua în considerare, în funcție de caracteristicile sale speciale, afluxul constant de turiști în Finale Ligure pentru înființarea unui nou punct de vânzare.

107. În ceea ce privește aplicabilitatea Convenției-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății privind controlul tutunului, instanța de trimitere subliniază că această convenție nu prevede stabilirea de restricții vânzătorilor, printre măsurile recomandate pentru reducerea cererii și a ofertei de tutun, [55]. Or, statul italian dispune de o marjă de apreciere proprie pentru a alege mijloacele pe care le consideră cele mai adecvate pentru protejarea sănătății publice împotriva efectelor fumatului. Un regim de autorizare administrativă supusă unor criterii restrictive este în principiu adecvat pentru atingerea acestui obiectiv.

108. În definitiv, combinarea factorului geografic și a factorului demografic completați, după caz, cu alte elemente adaptative, ar putea fi proporțională și ar putea îndeplini cerințele articolului 10 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123. În ceea ce privește instalarea distribuitoarelor automate, aceasta nu trebuie să conducă la o creștere nejustificată a ofertei de produse din tutun, circumstanță a cărei verificare este de competența instanței de trimitere.

[54] Punctul 47 din observațiile scrise ale guvernului italian. Potrivit acestuia, instanța de trimitere „nu a ținut seama de faptul că există deja în legislația italiană gradul de flexibilitate la care face referire”. Cu toate acestea, adaugă că legiuitorul național, exercitându-și în mod rezonabil marja de apreciere, a considerat că afluxul turistic nu reprezintă un criteriu adecvat pentru a mări oferta de tutun, din cauza caracterului său sezonier, aleatoriu și fluctuant, care vine în contradicție cu stabilitatea specifică unui punct de vânzare obișnuit.

[55] În schimb, convenția indică alte mijloace utile și eficiente pentru a restrânge consumul de tutun, în concret, pentru reducerea cererii, măsuri fiscale, interzicerea fumatului într-un număr mare de spații, comunicarea către public a informațiilor referitoare la componentele toxice din produsele de tutun, iar pentru reducerea ofertei, măsuri de combatere a comerțului ilicit, interzicerea vânzării către minori, interzicerea vânzării de țigarete la bucată sau la pachete mici etc.

V. Concluzie

109. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem să se răspundă Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Tribunalul Administrativ Regional din Liguria) după cum urmează:

„Articolul 9 alineatul (1), articolul 10 alineatele (1) și (2), articolul 14 punctul 5 și articolul 15 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123 a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne

trebuie interpretate în sensul că:

– nu se opun în principiu unei reglementări naționale care condiționează acordarea de autorizații pentru exercitarea activității de vânzare cu amănuntul a produselor din tutun de respectarea unor limite stabilite în funcție de populația rezidentă și de o distanță minimă între prestatorii serviciului;

– revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă o combinare a criteriului geografic și a criteriului demografic specifice, prevăzute de reglementarea națională, completate, după caz, cu alte elemente adaptative, respectă principiul proporționalității și cerințele articolului 10 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123. Revine de asemenea instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă instalarea distribuitoarelor automate conduce la o creștere nejustificată a ofertei de produse din tutun, contrară obiectivului de protecție a sănătății care stă la baza reglementării naționale.”