Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 14. marca 2024 [1]

Vec C-16/23

FA.RO. di YK & C. Sas
proti
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
za účasti:
JS

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Regionálny správny súd pre región Ligúria, Taliansko)]

„Prejudiciálne konanie – Služby na vnútornom trhu – Smernica 2006/123/ES – Predaj tabakových výrobkov – Monopoly na poskytovanie služieb – Systém udeľovania povolení – Požiadavky uplatňované na usadenie sa poskytovateľov služieb – Vnútroštátna právna úprava, ktorá obmedzuje udeľovanie povolení pre prevádzkarne, v ktorých sa vykonáva ďalší predaj výrobkov podliehajúcich monopolu – Kritériá vzdialenosti a hustoty obyvateľstva – Ochrana verejného zdravia pred fajčením“

1. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka zlučiteľnosti talianskej právnej úpravy uplatniteľnej na maloobchodný predaj tabakových výrobkov so smernicou 2006/123/ES [2].

2. V spornej právnej úprave sa používajú reštriktívne kritériá založené na geografickej vzdialenosti a hustote obyvateľstva pri udeľovaní povolení pre prevádzkarne, v ktorých sa predávajú tieto výrobky. Vnútroštátny súd pochybuje o tom, či sú také kritériá v súlade so smernicou 2006/123.

I. Právny rámec

A. Právo Únie. Smernica 2006/123

3. V článku 1 s názvom „Predmet úpravy“ sa uvádza:

„1. Táto smernica stanovuje všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb.

[1] Jazyk prednesu: španielčina.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36).

2. Táto smernica sa nezaoberá liberalizáciou služieb všeobecného hospodárskeho záujmu vyhradených pre verejné alebo súkromné subjekty, ani privatizáciou verejných subjektov poskytujúcich služby.

3. Táto smernica sa nezaoberá zrušením monopolov poskytujúcich služby, ani poskytovaním pomoci zo strany členských štátov, na ktoré sa vzťahujú predpisy Spoločenstva o hospodárskej súťaži.

Táto smernica neovplyvňuje slobodu členských štátov určiť v súlade s právom Spoločenstva, čo považujú za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, ako by tieto služby mali byť organizované a financované v súlade s pravidlami o štátnej pomoci, a akým konkrétnym povinnostiam by mali podliehať.

…“

4. Článok 2, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, stanovuje:

„…

2. Táto smernica sa nevzťahuje na tieto činnosti:

a) služby všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru;

…“

5. Článok 4, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, znie:

„Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

6. ‚systém udeľovania povolení‘ je každý postup, v rámci ktorého sa od poskytovateľa alebo príjemcu vyžaduje, aby podnikol kroky smerom k získaniu úradného rozhodnutia alebo konkludentného rozhodnutia o prístupe k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávaní od príslušného orgánu;

7. ‚požiadavka‘ je akákoľvek povinnosť, zákaz, podmienka alebo obmedzenie ustanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch a správnych opatreniach členských štátov alebo v dôsledku judikatúry, administratívnej praxe, pravidiel profesijných orgánov alebo kolektívnych pravidiel profesijných združení či iných profesijných organizácií, ktoré boli prijaté v rámci výkonu ich právnej autonómie; pravidlá stanovené v kolektívnych zmluvách dohodnuté sociálnymi partnermi sa v zmysle tejto smernice nepovažujú za požiadavky;

…“

6. Článok 9 s názvom „Systémy udeľovania povolení“ znie:

„1. Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie systémom udeľovania povolení, pokiaľ nie sú splnené tieto podmienky:

a) systém udeľovania povolení nediskriminuje daného poskytovateľa;

b) potreba existencie systému udeľovania povolení je opodstatnená závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť pomocou menej reštriktívneho opatrenia, najmä v dôsledku skutočnosti, že následná inšpekcia by bola vykonaná príliš neskoro, aby bola skutočne účinná.

…“

7. Podľa článku 10, nazvaného „Podmienky pre udeľovanie povolení“:

„1. Systémy udeľovania povolení sa zakladajú na kritériách, ktoré zabraňujú tomu, aby príslušné orgány vykonávali svoju hodnotiacu právomoc svojvoľným spôsobom.

2. Kritériá uvedené v odseku 1 musia byť:

a) nediskriminačné;

b) opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) primerané cieľu tohto verejného záujmu;

d) jasné a jednoznačné;

e) objektívne;

f) vopred zverejnené;

g) transparentné a dostupné.

…“

8. V článku 14 s názvom „Zakázané požiadavky“ sa uvádza:

„Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na ich území splnením žiadnej z týchto požiadaviek:

…

5. individuálne uplatnenie hospodárskeho testu s tým, že by udelenie povolenia podliehalo predloženiu dôkazu o existencii hospodárskej potreby alebo dopytu na trhu, hodnoteniu pravdepodobných alebo existujúcich hospodárskych vplyvov činnosti alebo hodnoteniu vhodnosti činnosti vo vzťahu k cieľom hospodárskeho plánovania stanoveným príslušným orgánom; tento zákaz sa netýka požiadaviek plánovania, ktoré nesledujú hospodárske ciele, ale slúžia závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

…“

9. Článok 15, nazvaný „Požiadavky podliehajúce hodnoteniu“, znie:

„1. Členské štáty skúmajú, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedených v odseku 2, a zabezpečujú, aby všetky takéto požiadavky boli zlučiteľné s podmienkami ustanovenými v odseku 3. Členské štáty prispôsobia zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia tak, aby boli zlučiteľné s týmito podmienkami.

2. Členské štáty skúmajú, či ich právne systémy podmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením niektorej z týchto nediskriminačných požiadaviek:

a) kvantitatívne alebo územné obmedzenia, najmä vo forme obmedzení stanovených podľa počtu obyvateľstva alebo vo forme minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi;

….

3. Členské štáty overujú, že požiadavky uvedené v odseku 2 spĺňajú tieto podmienky:

a) nediskriminácia: požiadavky nesmú byť priamo ani nepriamo diskriminačné vzhľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade spoločností, vzhľadom na umiestnenie ich sídla;

b) nevyhnutnosť: požiadavky musia byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu;

c) proporcionalita: požiadavky musia slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa; nesmú prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa; a nesmie byť možné nahradiť tieto požiadavky inými, menej obmedzujúcimi opatreniami, ktorými sa dosiahnu rovnaké výsledky.

…“

B. Talianske právo

1. Zákon č. 1293/1957[3]

10. Podľa článku 16 a nasl. tohto zákona sa predaj výrobkov podliehajúcich monopolu, vrátane tabakových výrobkov, uskutočňuje prostredníctvom riadnych a osobitných „prevádzok“ a na základe „oprávnení“.

11. *Riadne prevádzky* sú prevádzkarne, ktoré sa nachádzajú na verejných komunikáciách, osobitne určené na predaj tabaku a iných výrobkov podliehajúcich monopolu. Prideľujú sa prostredníctvom koncesie jednotlivcom na obdobie najviac deviatich rokov.[4]

[3] Legge n. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio (zákon č. 1293 o organizácii služieb distribúcie a predaja výrobkov podliehajúcich monopolu) z 22. decembra 1957 (GURI č. 9 z 13. januára 1958) (ďalej len „zákon č. 1293/1957“).

[4] O zriadení riadnej prevádzky rozhoduje Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Colný a protimonopolný úrad, Taliansko; ďalej len „ADM“), ktorý podľa článku 21 ods. 1 zákona č. 1293/1957 musí vykonávať túto právomoc v súlade so „*záujmom o službu*“.

12. *Osobitné prevádzky* sa zriaďujú na uspokojenie potrieb dopytu na špecifických miestach (železničné stanice, námorné prístavy, letiská, cestné odpočívadlá, obchodné centrá atď.). Prideľujú sa vo všeobecnosti jednotlivcom na obdobie najviac deviatich rokov.

13. ADM navyše môže povoliť predaj výrobkov podliehajúcich monopolu vo verejných zariadeniach prostredníctvom *oprávnenia*. Držiteľ oprávnenia odoberá tovar z najbližšej riadnej prevádzky.

14. Udelenie oprávnenia musí byť odôvodnené potrebou poskytovať služby na miestach a v časovom období, v ktorých ich prevádzky nemôžu poskytovať. Nemožno ho udeliť, ak je v najbližšej prevádzke nachádzajúcej sa v menšej vzdialenosti, ako sú vopred určené limitné hodnoty, nainštalovaný výdajný automat na tabakové výrobky.

2. Zákonný dekrét č. 98/2011 [5]

15. Podľa článku 24 ods. 42 tohto zákonného dekrétu zákonodarca poveril ministra hospodárstva a financií, aby vyhláškou upravil zriaďovanie prevádzok s predajom výrobkov podliehajúcich monopolu „s cieľom vyvážiť so zreteľom na ochranu hospodárskej súťaže potrebu zaručiť užívateľom predajnú sieť rovnomerne rozšírenú na území s prvoradým verejným záujmom ochrany zdravia, ktorý spočíva v predchádzaní a kontrole akejkoľvek ponuky tabakových výrobkov verejnosti, ktorá nie je odôvodnená skutočným dopytom po tabakových výrobkoch“.

16. Článok 24 ods. 42 písm. b) v znení zmenenom článkom 4 zákona č. 37/2019 konkrétne stanovuje, že riadne prevádzky môžu byť zriadené „len pri splnení určitých požiadaviek týkajúcich sa vzdialenosti, ktorá nesmie byť menšia ako 200 metrov, a počtu obyvateľov, pričom musí byť dodržaný pomer jednej prevádzky na 1 500 obyvateľov“.

3. Vyhláška č. 38/2013 [6]

17. Po zavedení zmien v roku 2021 článok 2 tejto vyhlášky stanovuje nasledujúce parametre na zriaďovanie riadnych prevádzok:

a) minimálna vzdialenosť od najbližšej fungujúcej prevádzky:

   – 300 metrov v obciach s počtom obyvateľov do 30 000,

   – 250 metrov v obciach s počtom obyvateľov od 30 001 do 100 000,

   – 200 metrov v obciach s počtom obyvateľov nad 100 000;

b) pomer jednej prevádzky na 1 500 obyvateľov v obci; výnimky z tohto pomeru možno stanoviť len pre obce s počtom obyvateľov nižším ako 1 500.

[5] Decreto legge n. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (zákonný dekrét č. 98 o naliehavých predpisoch na stabilizáciu financií) zo 6. júla 2011 (GURI č. 155 zo 6. júla 2011), v zmenenom znení zmenený na zákon č. 111 z 15. júla 2011 (GURI č. 164 zo 16. júla 2011), v znení zmenenom zákonom č. 37 z 3. mája 2019 (GURI č. 109 z 11. mája 2019) (ďalej len „zákonný dekrét č. 98/2011“).

[6] Decreto ministeriale n. 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo (vyhláška ministra hospodárstva a financií č. 38, ktorá obsahuje nariadenie o distribúcii a predaji fajčiarskych výrobkov) z 21. februára 2013 (GURI č. 89 zo 16. apríla 2013), zmenená vyhláškou ministra hospodárstva a financií č. 51 z 12. februára 2021 (ďalej len „vyhláška č. 38/2013“).

18. Parameter zodpovedajúci pomeru medzi prevádzkami a počtom obyvateľov bol zavedený zákonom č. 37/2019 a ministerskou vyhláškou č. 51 z roku 2021, pričom nahradil požiadavku minimálnej produktivity stanovenú v pôvodných zneniach zákonného dekrétu č. 98/2011 a ministerskej vyhlášky č. 38 z roku 2013. [7]

19. Podľa článku 3:

– ADM osobitne zohľadní oblasti charakterizované novým rozvojom v oblasti bývania a obchodu, osobitný význam cestných križovatiek a hlavných mestských lokalít stretávania sa, počet obyvateľov na danom území, prítomnosť obzvlášť významných a navštevovaných kancelárií alebo výrobných priestorov, ktoré svedčia o existencii záujmu o službu,

– sieť predaja tabakových výrobkov musí zodpovedať záujmu o službu a byť organizovaná tak, aby sa zabezpečila účinnosť a efektívnosť kontrol zo strany správneho orgánu v záujme ochrany maloletých, verejného poriadku a bezpečnosti, verejného zdravia a príjmov z daní z výrobkov podliehajúcich monopolu.

20. Zriadenie riadnej prevádzky sa realizuje prostredníctvom osobitného plánu, ktorý vydáva raz za pol roka príslušný regionálny úrad ADM, v nadväznosti na postup, ktorý okrem iného stanovuje predchádzajúce uverejnenie návrhu predbežného plánu a predloženie pripomienok zainteresovanými stranami.

21. Pri prideľovaní nových riadnych prevádzok sa používajú tieto postupy: v obciach s počtom obyvateľov do 30 000 správny orgán vyhlási výberové konanie vyhradené určitým kategóriám osôb a v obciach s počtom obyvateľov nad 30 000 a v obciach, ktoré sú hlavnými mestami provincií, sa zadávanie uskutoční postupom verejného obstarávania, ktorý je prístupný všetkým uchádzačom.

II. Skutkový stav, spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

22. Spoločnosť FA.RO. di YK & C. s.a.s. (ďalej len „FA.RO.“) bola dlhé roky držiteľkou oprávnenia na predaj tabaku v obchodnej prevádzke „Bar Rino“ v obci Finale Ligure (Taliansko).

23. ADM začal 19. novembra 2021 konanie o zrušení tohto oprávnenia z dôvodu, že v rámci riadnej prevádzky tabakových výrobkov, od ktorej FA.RO. odoberá výrobky, nachádzajúcej sa vo vzdialenosti menšej ako 300 metrov, bol v máji 2021 nainštalovaný výdajný automat na cigarety. Táto okolnosť je podľa platných právnych predpisov (článok 7 vyhlášky č. 38/2013) prekážkou brániacou zachovaniu oprávnenia.

24. FA.RO. oznámila ADM potrebu zriadiť novú riadnu prevádzku v „Bar Rino“, pričom uviedla viacero skutočností svedčiacich o veľkom počte spotrebiteľov.

25. ADM nevyhovel žiadosti spoločnosti FA.RO., lebo neboli splnené požiadavky týkajúce sa vzdialenosti a pomeru prevádzok na počet obyvateľov, ktoré stanovuje článok 2 vyhlášky č. 38/2013. [8]

[7] Požiadavku, ktorá platila predtým, Európska komisia kriticky zhodnotila v konaní EU-Pilot 8002/15/GROW z dôvodu, že bola v rozpore s článkom 14 bodom 5 smernice 2006/123.

[8] Podľa ADM: a) navrhované priestory sa nachádzali 176 metrov od predajného miesta č. 6 a 220 metrov od predajného miesta č. 7 a b) vo Finale Ligure už bolo v prevádzke 13 riadnych a osobitných predajných miest na 11 358 obyvateľov.

26. FA.RO. napadla rozhodnutie ADM žalobou na Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Regionálny správny súd pre región Ligúria, Taliansko), pričom navrhla zrušiť:

– v prvom rade oznámenie ADM č. 6401/RU z 31. marca 2022 týkajúce sa návrhu polročného plánu (druhý polrok 2022) na zriadenie nových riadnych prevádzok s predajom tabakových výrobkov na území Ligúrie v rozsahu, v akom nestanovuje jednu z týchto prevádzok v obci Finale Ligure, via Mazzini č. 2, kde sa nachádza „Bar Rino“,

– v druhom rade ktorýkoľvek iný súvisiaci akt.

27. FA.RO. uviedla, že vnútroštátny predpis odporuje článku 15 smernice 2006/123. V dôsledku toho je potrebné zrušiť článok 2 vyhlášky č. 38/2013 alebo aspoň vylúčiť jeho uplatnenie a neuplatniť článok 24 ods. 42 zákonného dekrétu č. 98/2011.

28. Podľa názoru spoločnosti FA.RO. zriadenie novej prevádzky v „Bar Rino“ by nemalo za následok predimenzovanie ponuky vo vzťahu k dopytu, keďže ide o oblasť, v ktorej sú skutoční užívatelia služby oveľa početnejší než miestni obyvatelia z dôvodu veľkého počtu turistov cez víkendy a počas turistickej sezóny.

29. ADM navrhol zamietnuť žalobu.

30. Za týchto okolností Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Regionálny správny súd pre región Ligúria) predkladá Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa článok 15 [smernice 2006/123]…, ako aj článok 49, článok 56 a článok 106 ods. 2 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá stanovuje obmedzenia pre udeľovanie povolení pre predajné miesta tabakových výrobkov v závislosti od minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi služieb a počtu obyvateľov?

2. Majú sa článok 15 [smernice 2006/123]…, ako aj článok 49, článok 56 a článok 106 ods. 2 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá podmieňuje udeľovanie povolení pre predajné miesta tabakových výrobkov dodržaním vopred stanovených parametrov minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi a počtom obyvateľov bez toho, aby umožnila príslušnému orgánu verejnej správy posúdiť iné objektívne skutkové okolnosti, ktoré aj bez splnenia týchto požiadaviek preukazujú v konkrétnom prípade existenciu potreby služby?“

III. Konanie na Súdnom dvore

31. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 16. januára 2023.

32. Písomné pripomienky predložili FA.RO., JS[9], španielska a talianska vláda, ako aj Európska komisia. Všetci títo účastníci prejudiciálneho konania sa zúčastnili na pojednávaní konanom 24. januára 2024.

[9] JS je vlastníkom jedného z predajných miest v blízkosti prevádzkarne spoločnosti FA.RO. a nesúhlasí s jej návrhmi.

IV. Posúdenie

A. Prípustnosť

33. Španielska vláda sa domnieva, že obe prejudiciálne otázky sú neprípustné, lebo sú hypotetické. Talianska vláda zasa zastáva názor, že smernica 2006/123 sa neuplatní na spor.

1. Prípustnosť prejudiciálnych otázok v rozsahu, v akom sa týkajú článku 49, článku 56 a článku 106 ods. 2 ZFEÚ

34. Ustanovenia Zmluvy o FEÚ týkajúce sa slobody usadiť sa (článok 49) a slobodného poskytovania služieb (článok 56) sa v zásade neuplatnia na situáciu, ktorá sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát. [10]

35. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že spor sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje na Taliansku republiku: talianska spoločnosť žiada od talianskych orgánov povolenie na prevádzkovanie prevádzky na predaj tabaku na území Talianska.

36. Ak sa situácia vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát, návrh na začatie prejudiciálneho konania je prípustný len vtedy, ak z neho vyplývajú skutočnosti alebo faktory, ktoré umožňujú vytvoriť súvislosť medzi predmetom alebo okolnosťami sporu a článkom 49 alebo 56 ZFEÚ.

37. Prislúcha vnútroštátnemu súdu, aby Súdnemu dvoru poskytol vysvetlenie toho, „akú súvislosť má spor, ktorý prejednáva, napriek jeho čisto vnútroštátnej povahe, s ustanoveniami práva Únie týkajúcimi sa základných slobôd, takže výklad požadovaný v prejudiciálnom konaní je preň nevyhnutný pre rozhodnutie v tomto spore“ [11].

38. Keďže v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal taliansky súd, sa nenachádza žiadna zmienka v tomto zmysle, jeho prejudiciálne otázky treba považovať za neprípustné v rozsahu, v akom sa týkajú výkladu článkov 49 a 56 ZFEÚ. [12]

39. To isté platí, pokiaľ ide o článok 106 ods. 2 ZFEÚ. Vnútroštátny súd neuvádza dôvody, pre ktoré sa konkrétne rozhodol položiť otázky týkajúce sa výkladu tohto ustanovenia, ani súvislosť, ktorá by podľa jeho názoru mohla existovať medzi týmto ustanovením a vnútroštátnymi predpismi. Preto mu Súdny dvor nemôže poskytnúť výklad uvedeného článku, ktorý by bol užitočný pre rozhodnutie sporu. [13]

40. Obe položené prejudiciálne otázky sú teda neprípustné, pokiaľ ide o výklad článku 49, článku 56 a článku 106 ods. 2 ZFEÚ.

[10] Rozsudky z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 47), a z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, bod 50).

[11] Rozsudky z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, body 54 a 55), a z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, body 52 a 53).

[12] Rozsudky z 20. septembra 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, bod 33); zo 14. novembra 2018, Memoria a Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, bod 21); z 24. októbra 2019, Belgische Staat (C-469/18 a C-470/18, EU:C:2019:895, bod 26), a z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, bod 54).

[13] Rozsudky z 19. apríla 2018, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, bod 22), a z 2. septembra 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, bod 133).

41. Konštatovanie, že situácia, ktorá je predmetom sporu, má čisto vnútroštátny charakter, však nemá vplyv na uplatniteľnosť ustanovení smernice 2006/123 týkajúcich sa slobody poskytovateľov usadiť sa. Súdny dvor už konštatoval, že tieto ustanovenia sa uplatnia na situáciu, ktorá sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát. [14]

2. Prípustnosť prejudiciálnych otázok, pokiaľ ide o výklad smernice 2006/123

42. Podľa názoru španielskej vlády by sa prejudiciálne otázky mali vyhlásiť za neprípustné, aj pokiaľ ide o výklad smernice 2006/123, a to na základe jej článku 1 ods. 3.

43. Článok 1 ods. 3 smernice 2006/123 spresňuje, že táto smernica „sa nezaoberá zrušením monopolov poskytujúcich služby".

44. Z takého vylúčenia, vykladaného vzhľadom na odôvodnenie 8 smernice 2006/123, možno vyvodiť, že táto smernica sa neuplatní, ak poskytovanie služieb obchodnej distribúcie podlieha režimu predajného monopolu [15], ktorý úplne vylučuje hospodársku súťaž a ponecháva taký predaj v rukách jediného dodávateľa [16].

45. Taliansky režim predaja tabakových výrobkov však zrejme nie je koncipovaný ako monopol na predaj tovaru ani ako monopol na poskytovanie služieb. [17] Tabakové výrobky predáva veľký počet riadnych a osobitných prevádzok a iní podnikatelia, ktorí sú držiteľmi oprávnení.

46. Z informácií obsiahnutých v spise vyplýva, že tak prevádzky, ako aj zariadenia, ktoré sú držiteľmi oprávnení, vlastnia nezávislí jednotlivci, ktorí poskytujú verejnosti službu predaja tabakových výrobkov. [18] Neexistuje teda monopol na predaj ani na poskytovanie služby.

47. Povoľovanie prevádzok a udeľovanie oprávnení zahŕňa výkon verejnej moci zo strany talianskeho správneho orgánu, ktorý povoľuje predajné miesta. To však neznamená, že túto službu poskytuje štát alebo že ADM môže ovplyvňovať výlučne obchodné rozhodnutia prevádzkovateľov predajných miest, ktoré už boli pridelené. Štátne prevádzky, ktoré mali bývalý monopol na predaj tabaku, boli zrušené v roku 1983. [19]

[14] Pokiaľ ide o ustanovenia kapitoly III smernice 2006/123, ktorá sa týka slobody poskytovateľov usadiť sa, pozri rozsudky z 30. januára 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, ďalej len „rozsudok X a Visser", body 99 až 110); z 22. septembra 2020, Cali Apartments (C-724/18 a C-727/18, ďalej len „rozsudok Cali Apartments", EU:C:2020:743, bod 56), a z 20. apríla 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Obec Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301, bod 40).

[15] Pokiaľ ide o režim obchodných monopolov v Únii, pozri BERROD, F., PICOD, F.: Monopoles publics. In: *Jurisclasseur Europe*, zväzok 1510, 1. november 2020.

[16] Súdny dvor napríklad konštatoval, že talianska právna úprava, ktorá zakazovala súkromným podnikom poskytovať službu uchovávania pohrebných urien, viedla k priznaniu monopolu mestským službám. V takom prípade článok 1 ods. 3 smernice 2006/123 vylučoval uplatnenie tejto smernice na vnútroštátnu úpravu, ktorej zákonnosť sa mala posúdiť iba z hľadiska článku 49 ZFEÚ [rozsudok zo 14. novembra 2018, Memoria a Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, body 41 a 42)].

[17] Monopol na pestovanie, dovoz a predaj nespracovaného tabaku, ktorý bol zavedený zákonom č. 907 zo 17. júla 1942, bol zrušený článkom 1 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 (zákonný dekrét č. 870 z 30. novembra 1970, ktorým sa vykonáva nariadenie EHS o spoločnej poľnohospodárskej politike týkajúcej sa surového tabaku a preberajú ustanovenia zákona č. 303 z 13. mája 1966) (GURI č. 303 z 30. novembra 1970), ktorý bol v zmenenom znení zmenený na zákon č. 3 z 27. januára 1971 (GURI č. 24 z 29. januára 1971).

[18] Maloobchodný predaj tabakových výrobkov je podľa bodu 91 rozsudku X a Visser službou v zmysle článku 4 ods. 1 smernice 2006/123.

[19] Článkom 2 Legge 13 maggio 1983, n. 198, Adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi (zákon č. 198 z 13. mája 1983 o zosúladení právnych predpisov týkajúcich sa monopolov na tabakové výrobky a zápalky s právnou úpravou Spoločenstva) (GURI č. 138 z 21. mája 1983) bolo zrušené písmeno a) článku 19 ods. 1 zákona č. 1293 z roku 1957, ktoré povoľovalo priamy maloobchodný predaj tabakových výrobkov štátom. Pozri rozsudok zo 14. decembra 1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439, body 30, 42 a 49).

48. Je pravda – a uvádza to vnútroštátny súd [20] –, že maloobchodný predaj tabakových výrobkov je obchodná činnosť, ktorá nie je úplne porovnateľná s inými hospodárskymi činnosťami, lebo distribučné kanály sú obmedzené a jej predmetom je výrobok škodlivý pre verejné zdravie. Tiež je pravda, že aspekty tejto činnosti, ako je reklama na tabak alebo cena tabaku, sú prísne regulované. Pripomínam však, že také okolnosti nemajú za následok, že uvedený maloobchodný predaj v Taliansku je štátnym monopolom, a neodstraňujú (obmedzenú) hospodársku súťaž medzi poskytovateľmi tohto typu služby.

49. Aby som to zhrnul, námietku španielskej vlády treba zamietnuť.

50. Talianska vláda poukazuje na článok 2 smernice 2006/123 a na jej odôvodnenie 8 s cieľom obhájiť neuplatniteľnosť tejto smernice. Tvrdí, že tabakové prevádzky vykonávajú hospodársku činnosť vo všeobecnom záujme, ktorá umožňuje, aby fungoval „daňový monopol“ na predaj tabaku. [21]

51. Súdny dvor konštatoval, že „z článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123 v spojení s jej odôvodneniami 17, 70 a 72… vyplýva, že pravidlá, ktoré táto smernica stanovuje, sa v zásade uplatňujú na každú službu všeobecného hospodárskeho záujmu, pričom len služby všeobecného nehospodárskeho záujmu sú vyňaté z jej pôsobnosti“ [22].

52. Vychádzajúc z tohto predpokladu, názor talianskej vlády nemožno uznať: ak by sa maloobchodný predaj tabakových výrobkov v Taliansku považoval za službu všeobecného záujmu, mal by formu služby všeobecného *hospodárskeho* záujmu, na ktorú sa vzťahujú ustanovenia smernice 2006/123.

53. Prejudiciálne otázky sú teda prípustné, pokiaľ ide o výklad ustanovení smernice 2006/123 uplatniteľných na spornú vnútroštátnu právnu úpravu. Navyše považujem za vhodné zaoberať sa nimi súčasne.

B. Vecné posúdenie: zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy obmedzujúcej predaj tabakových výrobkov so smernicou 2006/123

54. Vnútroštátny súd žiada o výklad článku 15 smernice 2006/123. Po uvedení, že „nespochybňuje legitímnosť systému udeľovania povolení na predaj výrobkov podliehajúcich monopolu verejnosti a najmä tabakových výrobkov a doplnkového tovaru na základe článku 9 smernice 2006/123 “, konštatuje, že uvedený režim je opodstatnený závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu. [23]

[20] Bod 13 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

[21] Bod 10 pripomienok talianskej vlády. Na pojednávaní táto vláda zdôraznila existenciu „daňového monopolu“, ale taký údajný monopol sa prejavuje tým, že povolené predajné miesta prispievajú k výberu spotrebnej dane z tabakových výrobkov, pričom sa predchádza (nezdanenému) nelegálnemu predaju pašovaných tabakových výrobkov.

[22] Rozsudky z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 43 a 44), a z 11. apríla 2019, Repsol Butano a DISA Gas (C-473/17 a C-546/17, EU:C:2019:308, bod 43).

[23] Na podporu tohto tvrdenia uvádza rozsudok zo 14. decembra 1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že ustanovenia Zmluvy o EHS nebránia vnútroštátnej právnej úprave, akou je talianska právna úprava, ktorá vyhradzuje maloobchodný predaj tabakových výrobkov predajcom schváleným verejnou správou.

55. Ten istý súd však pochybuje o tom, či geografické kritérium a demografické kritérium, ktoré zahŕňa taliansky predpis [a na ktoré odkazuje článok 15 ods. 2 písm. a) smernice 2006/123], sú v súlade so zásadami nevyhnutnosti a proporcionality, lebo:

– z hľadiska *nevyhnutnosti* platné obmedzenia v skutočnosti nie sú vhodné na to, aby odradili od konzumácie tabakových výrobkov, čo by si vyžadovalo, aby vzdialenosť medzi predajnými miestami bola stanovená v kilometroch, a nie v metroch. Od tejto konzumácie neodrádza ani (uznané) rozšírenie výdajných automatov;

– z hľadiska *proporcionality* by tie isté obmedzenia, aj keby boli nevyhnutné, mohli byť neprimerané vo vzťahu k tomu, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa ochrany zdravia prostredníctvom vyváženého vzťahu medzi ponukou a dopytom z dôvodu ich rigidity (minimálna vzdialenosť) a súvisu s čisto demografickým údajom (počet obyvateľov);

– na to, aby dodržal zásadu proporcionality, by ADM mal zohľadniť iné objektívne okolnosti, hoci nie sú dodržané limitné hodnoty pre vzdialenosť a počet obyvateľov, ak svedčia o tom, že zriadenie novej riadnej prevádzky spĺňa potreby služby, a preto nevedie k predimenzovaniu ponuky. Tak to je v tomto prípade, lebo počet užívateľov služby je v skutočnosti oveľa vyšší, ako je počet obyvateľov, keďže ide o obec s vysokou turistickou návštevnosťou.

1. „Systém udeľovania povolení“ o „požiadavka“ v zmysle smernice 2006/123

56. V bodoch 6 a 7 článku 4 smernice 2006/123 sú vymedzené pojmy „systém udeľovania povolení“ a „požiadavka“ [24]. Na systémy udeľovania povolení sa uplatňujú články 9 až 13 smernice 2006/123. Zakázané požiadavky alebo požiadavky podliehajúce hodnoteniu sú upravené v článkoch 14 a 15 tejto smernice.

57. „Systém udeľovania povolení“ sa odlišuje od „požiadavky“ tým, že zahŕňa podniknutie krokov zo strany poskytovateľa služby, po ktorom nasleduje úradné rozhodnutie orgánu, ktorým sa povolí činnosť tohto poskytovateľa. [25] Naopak požiadavka je všeobecným a neosobným pravidlom, ktoré sa uplatňuje na každého poskytovateľa služieb bez ohľadu na to, aké opatrenie alebo aký postup sa vyžaduje na získanie povolenia zamýšľanej činnosti. [26]

58. V rozsudku X a Visser bol za požiadavku v zmysle smernice 2006/123 považovaný zákaz vykonávať maloobchodný predaj tovaru v určitej oblasti mesta, ktorý bol zahrnutý v územnom pláne obce. [27] Akékoľvek iné všeobecné pravidlo alebo obmedzenie, ktoré sa na základe zákona uplatňuje na určitý typ poskytovania služieb, má ten istý charakter.

59. Právna úprava maloobchodného predaja tabakových výrobkov, ktorú stanovujú talianske právne predpisy, podľa môjho názoru spadá pod pojem systém udeľovania povolení. Poskytovateľ služby, ktorý chce získať povolenie pre riadnu alebo osobitnú prevádzku alebo oprávnenie, musí podať žiadosť na ADM, ktorý vyhovie jeho žiadosti alebo ju zamietne.

[24] Pozri príslušné vymedzenia pojmov uvedené v bode 5 vyššie.

[25] Rozsudky X a Visser (bod 115) a Cali Apartments (bod 49).

[26] Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek 2. apríla 2020 vo veci Cali Apartments (C-724/18 a C-727/18, EU:C:2020:251, bod 69).

[27] Rozsudok X a Visser (body 119 a 120).

60. Na tento účel je potrebné, aby ADM predtým vypracoval polročný plán rozmiestnenia predajných miest a vyhlásil verejnú výzvu, aby záujemcovia mohli podať žiadosti. Podľa uvedeného plánu ADM prideľuje prevádzky a udeľuje oprávnenia príslušným subjektom, pričom im povoľuje vykonávať túto činnosť.

61. Pri vypracúvaní tohto polročného plánu a udeľovaní povolení ADM síce uplatňuje zákonné požiadavky (geografickú požiadavku a demografickú požiadavku), ale uplatňuje ich po skončení správneho konania vedeného na základe žiadosti poskytovateľa a po vydaní následného kladného rozhodnutia správneho orgánu.

62. Inak povedané, taliansky predpis vyžaduje, aby osoby, ktoré chcú vykonávať maloobchodný predaj tabakových výrobkov, „podstúpi[li] konanie, v dôsledku ktorého musia podniknúť kroky na to, aby od príslušného orgánu získali jeho úradné rozhodnutie, ktoré im umožní prístup k tejto činnosti poskytovania služieb a jej vykonávanie“ [28].

63. Preto v tomto prípade ide o „systém udeľovania povolení“ v zmysle článku 4 bodu 6 a nie len o „požiadavku“ v zmysle článku 4 bodu 7 smernice 2006/123.

64. Keďže ide o taký systém udeľovania povolení, musia sa naň uplatniť ustanovenia uvedené v oddiele 1 („Udeľovanie povolení“) kapitoly III („Sloboda poskytovateľov usadiť sa“) smernice 2006/123. Tento systém navyše nesme zahŕňať požiadavky zakázané článkom 14 tejto smernice. [29]

2. Ide o prístup podmienený hospodárskym testom?

65. Je potrebné overiť, či systém udeľovania povolení na maloobchodný predaj tabakových výrobkov zavedený Talianskom spadá pod zákaz stanovený v článku 14 bode 5 smernice 2006/123. Hoci vnútroštátny súd nezahrnul tento článok medzi články uvedené v jeho návrhu na začatie prejudiciálneho konania, je potrebné rozobrať ho.

66. Podľa uvedeného ustanovenia je zakázané, aby „udelenie povolenia podliehalo predloženiu dôkazu o existencii hospodárskej potreby alebo dopytu na trhu, hodnoteniu pravdepodobných alebo existujúcich hospodárskych vplyvov činnosti alebo hodnoteniu vhodnosti činnosti vo vzťahu k cieľom hospodárskeho plánovania stanoveným príslušným orgánom“ [30].

67. Zákaz *hospodárskeho testu* [31] odzrkadľuje judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej dôvody hospodárskej povahy nemôžu predstavovať naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré by odôvodňovali obmedzenia slobody usadiť sa. [32]

[28] Rozsudok Cali Apartments (bod 51).

[29] Uplatnenie ustanovení smernice 2006/123 na systémy udeľovania povolení nevylučuje uplatnenie ustanovení týkajúcich sa požiadaviek, ktoré sa nachádzajú v jej článkoch 14 a 15, o čom svedčí rozsudok z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 48 až 54).

[30] V tomto ustanovení sa ďalej uvádza, že tento zákaz „sa netýka požiadaviek plánovania, ktoré nesledujú hospodárske ciele, ale slúžia závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu“.

[31] Podľa odôvodnenia 66 smernice 2006/123 „prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na území členského štátu by nemalo podliehať *hospodárskemu testu*. Zákaz používania ekonomických previerok ako predpokladu pre udelenie povolenia by sa mal vzťahovať na hospodárske testy ako také, ale nie na požiadavky, ktoré sú objektívne opodstatnené závažnými dôvodmi týkajúcimi sa verejného záujmu, ako napríklad ochrana mestského životného prostredia, ciele sociálnej politiky a verejného zdravia. …“ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[32] Rozsudky z 11. marca 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, bod 55), a zo 16. júna 2015, Rina Services a i. (C-593/13, EU:C:2015:399, body 35 až 40).

68. Talianska republika v minulosti zaviedla požiadavku hospodárskej povahy (minimálnu produktivitu) na povoľovanie prevádzok. Komisia ju označila [33] za nezlučiteľnú s článkom 14 bodom 5 smernice 2006/123, čo viedlo k schváleniu vyhlášky č. 51/2021. Touto vyhláškou bola uvedená požiadavka zrušená a naopak bolo zavedené kritérium pomeru medzi miestami predaja tabakových výrobkov a počtom obyvateľov na danom území.

69. Predstavuje demografické kritérium *hospodársky test*, ktorý je nezlučiteľný s článkom 14 bodom 5 smernice 2006/123? Podľa Komisie [34] z talianskych právnych predpisov a talianskej judikatúry možno vyvodiť, že prevádzky sa povoľujú v istom zmysle v závislosti od faktorov, ktoré súvisia s hospodárskou situáciou v odvetví.

70. Na pojednávaní Komisia uviedla, že konanie o nesplnení povinnosti proti Taliansku bolo zastavené z dôvodov politickej vhodnosti, a nie preto, lebo pominuli pochybnosti o existencii hospodárskeho testu. Podľa jej názoru by článok 3 ods. 2 písm. b) vyhlášky č. 38/2013 mohol obsahovať skrytý hospodársky test, lebo polročné plány na povoľovanie prevádzok sa vypracúvajú s prihliadnutím na *záujem o službu* a okrem iných cieľov aj na zachovanie *príjmov*. [35]

71. Prináleží vnútroštátnemu súdu, aby vyložil svoje vnútroštátne právo. Bez toho, aby bolo dotknuté jeho rozhodnutie, by sa podľa môjho názoru mohlo konštatovať, že pomer medzi počtom obyvateľov a tabakovými prevádzkami má zaručiť, aby bola činnosť týchto prevádzok vyvážene rozdelená („kapilárna“) na celom území štátu v záujme zaručenia *legálnej* ponuky tohto výrobku, s prihliadnutím na geografické charakteristiky a rozdelenie obyvateľstva v Taliansku.

72. Systém udeľovania správnych povolení založený na pomere počtu obyvateľov by v tomto zmysle:

– reguloval maloobchodný predaj tabaku ako výrobku, ktorý je škodlivý pre zdravie, za podmienok, ktoré obmedzujú jeho ponuku na to, čo je striktne nevyhnutné na uspokojenie dopytu fajčiarov, pričom sa zabráni tomu, aby si fajčiari kupovali pašovaný tabak za nižšiu cenu, čo by podporovalo konzumáciu a znižovalo výber daní,

– (aspoň všeobecne) prispieval k ochrane verejného zdravia v rámci, v ktorom bol vylúčený všeobecný zákaz tabaku z dôvodu, že je nerealizovateľný.

73. Demografické kritérium by teda nesledovalo výlučne hospodárske ciele v zmysle článku 14 bodu 5 smernice 2006/123, lebo jeho hlavným cieľom by nebolo zaručiť dostatočné príjmy predajcom tabakových výrobkov ani maximalizovať výber dane z ich spotreby. Išlo by skôr o opatrenie založené na závažných dôvodoch týkajúcich sa verejného záujmu, najmä na ochrane verejného zdravia.

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

[34] Bod 36 jej písomných pripomienok. Podľa Komisie by sa napriek zmene vykonanej ministerskou vyhláškou č. 51 z roku 2021 taliansky predpis ešte mohol na prvý pohľad považovať za požiadavku týkajúcu sa existencie hospodárskej potreby alebo dopytu na trhu alebo hodnotenia potenciálnych hospodárskych vplyvov, pokiaľ ide o ciele hospodárskeho plánovania.

[35] Pod takými príjmami treba rozumieť okrem príjmov predajcov tabakových výrobkov aj príjmy štátu z dane zo spotreby týchto výrobkov, ktorá je zdrojom významných finančných prostriedkov pre štátnu pokladnicu.

3. Podmienky pre udeľovanie povolení

74. Súlad vnútroštátneho režimu udeľovania povolení so smernicou 2006/123 treba posúdiť z hľadiska článku 9 ods. 1 tejto smernice. Členské štáty ho môžu zaviesť len vtedy, ak nie je diskriminačný, je odôvodnený závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu a je primeraný vo vzťahu k jeho cieľu.

75. Podmienky na získanie povolenia musia byť v súlade s článkom 10 smernice 2006/123. Podľa neho sa systémy udeľovania povolení musia zakladať na kritériách, ktoré vymedzujú výkon hodnotiacej právomoci príslušných orgánov a spĺňajú znaky uvedené v jeho odseku 2.

76. Tak článok 9 ods. 1, ktorý sa týka odôvodnenia, ako aj článok 10 ods. 2 smernice 2006/123 týkajúci sa kritérií udeľovania povolení obsahujú jasné, presné a bezpodmienečné povinnosti, ktoré im priznávajú priamy účinok. [36]

77. Systém udeľovania správnych povolení teda musí byť v súlade s uvedenými dvoma článkami. Tento súlad si vyžaduje posúdiť, či obmedzenie práva usadiť sa nie je „v prvom rade diskriminačné z hľadiska štátneho občianstva, ďalej [je] odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a napokon… samo osebe zaruč[uje] dosiahnutie sledovaného cieľa, ne[jde] nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie[,] a nem[ôže] byť nahradené inými menej obmedzujúcimi opatreniami umožňujúcimi dosiahnuť rovnaký výsledok“ [37].

a) Diskriminácia

78. Z informácií, ktoré sú obsiahnuté v spise, nemožno vyvodiť, že systém udeľovania povolení je diskriminačný, keďže sa uplatňuje rovnako na hospodárske subjekty usadené v Taliansku a na osoby, ktoré sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov alebo sú v nich usadené a ktoré chcú vykonávať nezávislú hospodársku činnosť na území Talianska.

b) Opodstatnenie závažnými dôvodmi týkajúcimi sa verejného záujmu

79. Talianska vláda uvádza, že hoci systém udeľovania povolení spôsobuje obmedzenie práva usadiť sa, je opodstatnený závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu, a to ochranou verejného zdravia. [38] Jeho cieľom je konkrétne zaručiť obmedzenú ponuku tabakových výrobkov, ktorá je prispôsobená dopytu, s cieľom obmedziť ich konzumáciu, a tak bojovať proti fajčeniu.

[36] Rozsudok Cali Apartments (bod 58).

[37] Rozsudok z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 55).

[38] Ako som už uviedol, talianska vláda tvrdí, že je navyše splnená naliehavá požiadavka chrániť daňové príjmy z predaja tabakových výrobkov. Nerozvíja však toto odôvodnenie a zameriava sa na odôvodnenie týkajúce sa ochrany verejného zdravia.

80. Nemyslím si, že existujú dôvodné pochybnosti o nepriaznivom vplyve konzumácie tabaku na verejné zdravie, ktorý uznali medzinárodné inštitúcie [39] a samotný Súdny dvor [40]. Právo Únie síce nezakazuje jeho predaj, no obsahuje predpisy, ktorých cieľom je obmedziť konzumáciu tabaku. [41]

81. Ochrana verejného zdravia je teda závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu, na ktorý sa členský štát môže odvolávať s cieľom odôvodniť systém udeľovania povolení na maloobchodný predaj tabakových výrobkov. Ako som už uviedol, vnútroštátny súd nepopiera, že obmedzenia, o ktoré ide v prejednávanej veci, sú v súlade s týmto zámerom.

c) Vhodnosť obmedzenia vo vzťahu k jeho cieľu

82. Hoci prináleží vnútroštátnemu súdu určiť, či je taliansky režim vhodný na dosiahnutie cieľa ochrany verejného zdravia, na ktorom je založený, Súdny dvor mu môže poskytnúť usmernenia, ktoré sú užitočné pre jeho posúdenie.

83. Pri vykonávaní svojho rozboru musí vnútroštátny súd vziať do úvahy, že členské štáty disponujú pri určovaní úrovne ochrany verejného zdravia na svojom území určitou mierou voľnej úvahy v medziach, ktoré stanovuje právo Únie. [42]

84. Ide konkrétne o určenie, či je systém udeľovania povolení, ktorý umožňuje regulovaný a kontrolovaný maloobchodný predaj tabakových výrobkov pri uplatnení geografických a demografických kritérií, vhodný na ochranu uvedeného cieľa.

85. Je pravda, že najvhodnejším spôsobom, ako bojovať proti fajčeniu a chrániť verejné zdravie, by bol zákaz predaja tabakových výrobkov. Táto maximalistická možnosť však nebola vybratá na medzinárodnej úrovni a nevybral si ju ani normotvorca Únie. Tento normotvorca priznáva členským štátom právomoc určiť, ktoré formy maloobchodného predaja tabakových výrobkov povolia na svojom území.

86. Ak je vylúčená maximalistická možnosť, systém udeľovania správnych povolení, na ktorý sa vzťahuje geografické kritérium a demografické kritérium, môže byť vhodnejší na boj proti fajčeniu než jeho alternatíva, teda než povolenie voľného predaja tabakových výrobkov.

87. Talianska vláda uvádza, že vzhľadom na to, že konzumácia tabaku je v Taliansku legálna, tento systém udeľovania povolení chráni verejné zdravie, lebo zabezpečuje fajčiarom nevyhnutné dodávky tejto látky, aby neboli vystavení nepriaznivým dôsledkom okamžitej abstinencie.

[39] V preambule rámcového dohovoru Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku, ktorý bol podpísaný 21. mája 2003 v Ženeve a ktorého zmluvnými stranami sú Európska únia a jej členské štáty, sa uznáva, že na jednej strane „vedecké dôkazy jednoznačne poukazujú na to, že spotreba tabaku a expozícia tabakovému dymu spôsobujú úmrtia, ochorenia a invaliditu“ a na druhej strane „cigarety a niektoré iné výrobky obsahujúce tabak sú uspôsobené veľmi šikovne tak, aby vytvárali a udržiavali závislosť, a že mnohé zložky, ktoré obsahujú, a dym, ktorý produkujú, sú farmakologicky aktívne, toxické, mutagénne a karcinogénne, a že hlavné medzinárodné klasifikácie chorôb klasifikujú závislosť na tabaku ako samostatnú poruchu“.

[40] Podľa rozsudku zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 152), „… je nesporné, že spotreba tabaku a expozícia tabakovému dymu spôsobujú úmrtia, ochorenia a invaliditu…“.

[41] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES (Ú. v. EÚ L 127, 2014, s. 1).

[42] V rozsudku z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 44), sa konštatuje: „… členským štátom prináleží rozhodnúť o úrovni, na ktorej chcú zaistiť ochranu verejného zdravia, ako aj o spôsobe, akým sa má táto úroveň dosiahnuť. Vzhľadom na to, že sa táto úroveň môže v jednotlivých členských štátoch líšiť, treba členským štátom priznať určitú mieru voľnej úvahy“.

88. Talianska vláda dodáva, že cieľom je, aby obvyklý dopyt a dostupná ponuka tabakových výrobkov boli vyvážené na čo najnižšej úrovni. Takto sa nepodporuje konzumácia, ktorá je vyššia než obvyklá konzumácia, a súčasne za zaručuje, aby spotrebitelia závislí od tabaku mohli ľahko získať tabak bez toho, aby museli vynaložiť veľké úsilie alebo kupovať pašované výrobky, ktoré sa predávajú mimo kontroly štátu a za nižšie ceny, čo podnecuje konzumáciu tabaku.

89. Smernica 2006/123 nevylučuje, aby právne systémy členských štátov podmieňovali prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením požiadavky, ktorou sú „kvantitatívne alebo územné obmedzenia, najmä vo forme obmedzení stanovených podľa počtu obyvateľstva alebo vo forme minimálnej geografickej vzdialenosti medzi poskytovateľmi“ [článok 15 ods. 2 písm. a)]. Táto požiadavka je práve jednou z požiadaviek, ktoré musia podliehať hodnoteniu v rámci systému udeľovania povolení.

90. Kombinácia geografického kritéria s demografickým kritériom môže zaručiť dodávky na celom území a zároveň zabrániť tomu, aby sa ponuka nekontrolovane zväčšovala a podnecovala zvýšenie konzumácie tabaku. Súdny dvor v skutočnosti rozhodol, že s právom Únie sú zlučiteľné systémy udeľovania povolení, v ktorých sa pri iných činnostiach súvisiacich s verejným zdravím [43] používali demografické a geografické kritériá podobné kritériu, ktoré Taliansko uplatňuje na maloobchodný predaj tabakových výrobkov.

91. Z uvedenej judikatúry možno vyvodiť poznatky, ktoré sa dajú analogicky uplatniť aj na túto vec:

– „pokiaľ ide o pravidlo stanovujúce, že sa musí dodržať minimálna vzdialenosť medzi dvoma predajňami očnej optiky,… táto požiadavka… zvyšuje istotu pacientov, že budú mať vo svojej blízkosti prístup k poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti, a teda prispieva aj k lepšej ochrane verejného zdravia na danom území“ [44],

– „pomocou pravidla, podľa ktorého sa môže zriadiť len jedna predajňa očnej optiky na určitý počet obyvateľov, sa môže uľahčiť rovnomerná dostupnosť týchto predajní na dotknutom území a zabezpečiť tak všetkým obyvateľom náležitý prístup k službám ponúkaným očnými optikmi“ [45].

92. Je pravda, že v uvedených dvoch prípadoch bolo cieľom obmedzení uľahčiť (regulovaný) prístup používateľov, zatiaľ čo taliansky systém udeľovania povolení má za cieľ sčasti obmedziť tento prístup s cieľom bojovať proti fajčeniu a sčasti zaručiť ponuku, ktorá splní potreby fajčiarov. Bezpochyby je ťažké dosiahnuť túto rovnováhu, avšak nemyslím si, že tento rozdiel postačuje na odmietnutie uplatnenia uvedenej judikatúry na tento spor.

93. Konkrétne by bolo možné diskutovať o tom, či *konkrétny* režim minimálnych vzdialeností (od 300 do 200 metrov podľa lokality) medzi dvoma predajnými miestami viac alebo menej zodpovedá uvedeným cieľom. Vnútroštátny súd musí s konečnou platnosťou rozhodnúť o jeho primeranosti, ktorú bude musieť vyhodnotiť so zreteľom na to, že vnútroštátnemu zákonodarcovi v zásade prináleží, aby zosúladil číselné kritérium s uvedenými cieľmi. [46]

[43] Pozri rozsudok z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300), ktorý sa týkal zriaďovania lekární v Španielsku, a rozsudok z 26 septembra 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591), ktorý sa týkal zriaďovania predajní očnej optiky v Taliansku.

[44] Rozsudok z 26. septembra 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, bod 42).

[45] Tamže (bod 41).

[46] Pozri v tejto súvislosti bod 101 nižšie.

d) Proporcionalita a koherentnosť obmedzenia

94. Nasledujúci krok spočíva v objasnení, či je taliansky režim udeľovania povolení:

– primeraný vo vzťahu k naliehavej požiadavke ochrany verejného zdravia v tom zmysle, že nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa a neexistuje menej obmedzujúce náhradné riešenie na jeho dosiahnutie, [47]

– v nevyhnutnej miere koherentný a systematický, aby sa dosiahol zámer, na ktorom je tento režim založený. [48]

95. Prináleží každému členskému štátu preukázať, že tieto kumulatívne požiadavky sú splnené. [49] Vnútroštátny súd musí preskúmať proporcionalitu vnútroštátneho opatrenia s pomocou Súdneho dvora, ktorý mu poskytne usmernenia na vykonanie tohto preskúmania.

96. Vnútroštátny súd v jeho návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyjadruje pochybnosti o tom, či je talianska právna úprava v súlade so zásadou proporcionality, a to najmä z dôvodu rozšírenia výdajných automatov, ktoré uľahčujú prístup spotrebiteľa k tabaku bez časových obmedzení (alebo s menšími časovými obmedzeniami).

97. Súhlasím s vnútroštátnym súdom v tom, že ak je cieľom systému udeľovania povolení pre predajné miesta obmedziť ponuku na to, čo je nevyhnutné na uspokojenie dopytu fajčiarov, rozšírenie výdajných automatov na tabakové výrobky by zrejme malo opačný účinok.

98. Vzhľadom na vysvetlenia, ktoré poskytla talianska vláda na pojednávaní, sa zdá, že používanie výdajných automatov na tabakové výrobky je obmedzené na zariadenia, ktoré boli povolené ako prevádzky a pre ktoré boli udelené oprávnenia. Podľa tejto vlády to stanovuje zákon č. 556/1977 [50] v článku 20 [51] a obežník ADM č. 509/2007 [52].

[47] Rozsudky z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 166), a zo 6. októbra 2020, Komisia /Maďarsko (Vysokoškolská výučba) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 178).

[48] Rozsudok zo 17. decembra 2020, Onofrei (C-218/19, EU:C:2020:1034, bod 32).

[49] Rozsudky z 18. júna 2020, Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení) (C-78/18, EU:C:2020:476, bod 77), a zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko (Vysokoškolská výučba) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 179).

[50] Legge 8 agosto 1977, n. 556, semplificazione delle procedure dei concorsi di accesso alle carriere e categorie del personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, modificazione dei ruoli organici del personale operaio dell'Amministrazione stessa e modifiche alla legge 14 novembre 1967, n. 1095 (zákon č. 556 z 8. augusta 1977 o zjednodušení postupov na obsadzovanie miest úradníkov a zamestnancov Autonómnej správy štátnych monopolov, zmene organických funkcií zamestnancov tohto správneho orgánu a zmenách zákona č. 1095 zo 14. novembra 1967) (GURI č. 228 z 23. augusta 1977).

[51] Podľa tohto ustanovenia môžu výdajné automaty nainštalovať držitelia povolení pre prevádzky: a) v exteriéri svojho zariadenia a v jeho bezprostrednom okolí, b) v interiéri zariadení, ktoré sa nachádzajú v oblasti obchodného vplyvu každej prevádzky, pričom ide o alternatívu k možnosti získať oprávnenie, na ktorú sa uplatňujú tie isté podmienky, ktoré sú stanovené v zákone a v správnych predpisoch.

[52] Circolare di 11-01-2007, n. 509/2007, distributori automatici di sigarette. Aggiornamento disposizioni operative (obežník č. 509/2007 z 11. januára 2007 o výdajných automatoch na cigarety – aktualizácia vykonávacích predpisov), dostupný na https://www.indicenormativa.it/sites/default/files/aggiornamento_disposizioni_operative.pdf. Pozri tiež 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 (obežník č. 28/2021 o zmenách zavedených ministerskou vyhláškou č. 51/2021 o distribúcii výrobkov podliehajúcich monopolu vzhľadom na neskoršie ustanovenia obsiahnuté v rozhodnutí riaditeľa Prot. č. 231333/RU z 2. júla 2021 o osobitnom ďalšom predaji v zariadeniach na distribúciu palív a presunoch mimo oblasti), dostupný na https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6822722/Circolare+dm+51 + 2021.pdf/77aad5ed-9c8b-94e1-d197-7a6f803ffbc5?t=1627895644180.

99. Podľa týchto ustanovení sa výdajné automaty môžu umiestňovať v interiéri prevádzok alebo v ich exteriéri, a to do vzdialenosti desiatich metrov od stredovej línie vstupu. Priestory, ktoré môžu získať oprávnenia, sa môžu rozhodnúť pre inštaláciu výdajného automatu na tabakové výrobky po udelení správneho povolenia, pričom ide o alternatívu k tomuto oprávneniu.

100. S prihliadnutím na tieto vysvetlenia musí vnútroštátny súd posúdiť, či je režim uplatňovaný na výdajné automaty na tabakové výrobky v súlade s požiadavkou proporcionality, alebo či naopak vyvoláva neprimerané zväčšenie ponuky tabaku, ktoré znižuje koherentnosť uplatňovania kritérií geografickej vzdialenosti a hustoty obyvateľstva.

101. Pokiaľ ide o argumenty, ktorými sa vnútroštátny súd usiluje spochybniť proporcionalitu geografickej požiadavky, určite by vznikol odradzujúci účinok, ak by minimálne vzdialenosti medzi predajnými miestami boli stanovené v kilometroch, a nie v metroch. Je to však rozhodnutie, ktoré musí vzhľadom na jeho značné účinky na legálnu konzumáciu zvážiť zákonodarca: výsledkom úsilia nastoliť rovnováhu medzi dopytom a ponukou so zreteľom na územné rozmiestnenie môže byť režim menších alebo väčších vzdialeností, pričom Súdny dvor podľa môjho názoru nemôže vnútroštátnemu súdu oznámiť, aká je najvhodnejšia vzdialenosť. [53]

102. Pokiaľ ide napokon o údajnú rigiditu geografického kritéria a demografického kritéria (pričom demografické kritérium je viazané na údaje pochádzajúce z registra obyvateľov), vnútroštátny súd tvrdí, že ADM by mal byť oprávnený zohľadniť iné okolnosti, ktoré nesúvisia so striktnými limitnými hodnotami vzdialenosti a počtu obyvateľov.

103. Legislatívne rozhodnutie, ktoré je do určitej miery rigidné, sa mi zdá legitímne, keďže má za cieľ poskytnúť právnu istotu prostredníctvom vopred stanovených objektívnych kritérií. Okrem toho uplatňovanie geografického faktora a demografického faktora je zmiernené v článku 3 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 38/2013, ktorý obsahuje niektoré doplňujúce kritériá na povoľovanie prevádzok a udeľovanie oprávnení. Ich použitie by mohlo zabezpečiť flexibilnosť systému, ako tvrdí talianska vláda. [54]

104. Mohli by sa vziať do úvahy napríklad špecifické okolnosti (a to aj sezónneho charakteru, ako je zvýšenie počtu skutočných, a nie len registrovaných obyvateľov počas niekoľkých mesiacov roka z dôvodu cestovného ruchu). Zriadenie nových predajných miest v takých prípadoch by nevyhnutne neviedlo k predimenzovaniu ponuky na uspokojenie potrieb užívateľov, ktorí sa nenachádzajú v mieste svojho bydliska.

105. S výhradou posúdenia vnútroštátneho súdu, ktorý logicky lepšie pozná svoje právo, by článok 3 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 38/2013 umožnil ADM zohľadniť oblasti charakterizované novým rozvojom v oblasti bývania a obchodu, ako aj osobitný význam cestných križovatiek a hlavných mestských lokalít stretávania sa a prítomnosť obzvlášť významných a navštevovaných kancelárií alebo výrobných priestorov, ktoré svedčia o existencii záujmu o službu.

106. Nič teda zrejme nebráni tomu, aby vnútroštátny súd objasnil, či by ADM pomocou týchto prvkov zabezpečujúcich väčšiu flexibilnosť mohol pri povoľovaní novej prevádzky – v závislosti od jej špecifík – posúdiť počet turistov, ktorí navštevujú Finale Ligure.

[53] Na pojednávaní Komisia uviedla, že vzdialenosti podľa všetkého neboli stanovené po uskutočnení príslušných štúdií, ale vyplývajú z režimu uplatňovaného na maloobchodný predaj tabakových výrobkov, ktorý platil v minulosti.

[54] Bod 47 jej písomných pripomienok. Podľa tejto vlády vnútroštátny súd „nevzal do úvahy, že talianska právna úprava už pripúšťa mieru flexibility, ktorej sa tento súd dovoláva“. Táto vláda však ďalej uvádza, že vnútroštátny zákonodarca v rámci primeraného uplatnenia voľnej úvahy nekonštatoval, že prílev turistov je vhodným kritériom na zväčšenie ponuky tabakových výrobkov, keďže má sezónny, neistý a premenlivý charakter, čo je v rozpore so stabilitou charakteristickou pre riadnu prevádzku.

107. Čo sa týka vplyvu rámcového dohovoru Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku, vnútroštátny súd zdôrazňuje, že sa v ňom medzi odporúčanými opatreniami na zníženie dopytu a ponuky tabaku nenachádza uloženie obmedzení predajcom.[55] Talianska republika však disponuje vlastnou mierou voľnej úvahy pri výbere prostriedkov, ktoré považuje za najvhodnejšie na ochranu verejného zdravia pred účinkami fajčenia. Systém udeľovania správnych povolení podliehajúci reštriktívnym kritériám je v zásade vhodný na zabezpečenie dosiahnutia tohto cieľa.

108. Aby som to zhrnul, kombinácia geografického faktora a demografického faktora, ktoré sú prípadne doplnené o iné prvky flexibility, by mohla vyhovieť kritériu proporcionality a spĺňať požiadavky stanovené v článku 10 ods. 1 a 2 smernice 2006/123. Pokiaľ ide o inštaláciu výdajných automatov, táto inštalácia nemusí vyvolať neodôvodnené zväčšenie ponuky tabakových výrobkov, o čom musí rozhodnúť vnútroštátny súd.

V. Návrh

109. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem odpovedať na prejudiciálne otázky, ktoré položil Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Regionálny správny súd pre región Ligúria, Taliansko), takto:

Článok 9 ods. 1, článok 10 ods. 1 a 2, článok 14 bod 5 a článok 15 ods. 2 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

– v zásade nebránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej je udeľovanie povolení na vykonávanie maloobchodného predaja tabakových výrobkov podmienené dodržaním určitých limitných hodnôt stanovených v závislosti od počtu obyvateľov a minimálnej vzdialenosti medzi poskytovateľmi služby;

– prináleží vnútroštátnemu súdu určiť, či kombinácia konkrétneho geografického kritéria a demografického kritéria, ktoré obsahuje vnútroštátna práva úprava a ktoré sú prípadne doplnené o iné prvky flexibility, môže byť v súlade so zásadou proporcionality a spĺňať požiadavky článku 10 ods. 1 a 2 smernice 2006/123. Tiež mu prináleží určiť, či inštalácia výdajných automatov vyvoláva neodôvodnené zväčšenie ponuky tabakových výrobkov v rozpore s cieľom ochrany zdravia, z ktorého vychádza táto vnútroštátna práva úprava.

[55] V tomto dohovore sú naopak uvedené iné užitočné a účinné prostriedky na obmedzenie konzumácie tabaku, konkrétne na zníženie dopytu, napríklad daňové opatrenia, zákaz fajčenia na rozličných miestach, informovanie verejnosti o toxických zložkách tabakových výrobkov, ako aj na zníženie ponuky, napríklad opatrenia na boj proti nelegálnemu obchodu, zákaz predaja maloletým, zákaz predaja kusových cigariet alebo malých balení cigariet atď.