Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
14 päivänä maaliskuuta 2024[1]

Asia C-16/23

FA.RO. di YK & C. Sas
vastaan
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
jossa asian käsittelyyn osallistuu
JS

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Ligurian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Palvelut sisämarkkinoilla – Direktiivi 2006/123/EY – Tupakkatuotteiden myynti – Palvelun tarjoamista koskevat monopolit – Lupajärjestelmä – Palveluntarjoajien sijoittautumiselle asetetut edellytykset – Kansallinen lainsäädäntö, jolla rajoitetaan monopolituotteiden vähittäismyyntilupia – Etäisyyttä ja asukastiheyttä koskevat perusteet – Kansanterveyden suojelu tupakkariippuvuutta vastaan

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee tupakkatuotteiden vähittäismyyntiin sovellettavan Italian lainsäädännön yhteensopivuutta direktiivin 2006/123/EY[2] kanssa.

2. Kyseisessä lainsäädännössä käytetään maantieteelliseen etäisyyteen ja asukastiheyteen perustuvia rajoittavia arviointiperusteita, joiden nojalla myönnetään lupa tupakkatuotteiden myyntipisteiden perustamiseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, ovatko nämä perusteet direktiivin 2006/123 mukaisia.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus. Direktiivi 2006/123

3. Direktiivin 1 artiklassa (”Kohde”) säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 376, s. 36).

2. Tässä direktiivissä ei käsitellä sellaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen vapauttamista, jotka on varattu julkisille tai yksityisille tahoille, eikä palveluja tarjoavien julkisten tahojen yksityistämistä.

3. Tässä direktiivissä ei käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista eikä jäsenvaltioiden myöntämää tukea, jota koskevat yhteisön kilpailusäännöt.

Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen yhteisön oikeuden mukaisesti määritellä, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevina palveluina, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava.

– –”.

4. Direktiivin 2 artiklassa (”Soveltamisala”) säädetään seuraavaa:

”– –

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

a) muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut;

– –”.

5. Direktiivin 4 artiklassa (”Määritelmät”) säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

6) ’lupajärjestelmällä’ menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen;

7) ’vaatimuksella’ velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä, ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa; työmarkkinaosapuolten neuvottelemissa työehtosopimuksissa vahvistettuja normeja ei sellaisenaan katsota tässä direktiivissä tarkoitetuiksi vaatimuksiksi;

– –”.

6. Direktiivin 9 artiklassa (”Lupajärjestelmät”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;

b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä;

c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.

– –”.

7. Direktiivin 10 artiklassa (”Luvan myöntämisehdot”) säädetään seuraavaa:

”1. Lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen kriteerien on oltava:

a) syrjimättömiä;

b) perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn;

d) selviä ja yksiselitteisiä;

e) objektiivisia;

f) yleisesti ennalta tiedossa;

g) avoimia ja saatavilla.

– –”.

8. Direktiivin 14 artiklassa (”Kielletyt vaatimukset”) säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan seuraavia vaatimuksia:

– –

5) sellaisen taloudellisen testin tapauskohtainen käyttö, jossa luvan myöntämisen ehdoksi asetetaan taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän osoittaminen, tai jossa arvioidaan toiminnan mahdolliset tai toteutuneet taloudelliset vaikutukset tai toiminnan tarkoituksenmukaisuus toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta; tämä kielto ei koske suunnitteluvaatimuksia, joilla ei ole taloudellisia tarkoitusperiä vaan jotka johtuvat pakottavista yleistä etua koskevista syistä;

– –”.

9. Direktiivin 15 artiklassa (”Arvioitavat vaatimukset”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset. Jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa.

2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

a) määrälliset tai alueelliset rajat, jotka vahvistetaan esimerkiksi väestömäärän tai palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa;

– –

3. Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

– –”.

B Italian oikeus

1. Laki nro 1293/1957[3]

10. Lain 16 §:n ja sitä seuraavien pykälien mukaan monopolituotteiden, kuten tupakkatuotteiden, myynti tapahtuu tavanomaisten ja erityisten vähittäiskauppojen (rivendita) kautta sekä erityisluvalla (patentino).

11. *Tavanomaiset vähittäiskaupat* ovat yleisen kadun varressa sijaitsevia myymälöitä, joiden nimenomaiseksi tehtäväksi on annettu tupakan ja muiden monopolituotteiden myynti. Ne annetaan konsessiosopimuksen nojalla yksityishenkilöiden hoidettavaksi enintään yhdeksän vuoden ajaksi.[4]

12. *Erityiset vähittäiskaupat* on perustettu tiettyjen paikkojen (kuten rautatieasemien, satamien, lentoasemien, huoltoasemien ja kauppakeskusten) kysyntään liittyvien erityistarpeiden täyttämiseksi. Nekin annetaan yleensä yksityishenkilöiden hoidettavaksi enintään yhdeksän vuoden ajaksi.

13. Virasto voi lisäksi myöntää *erityisluvan* monopolituotteiden myyntiin yleisissä liikeyrityksissä. Tällaisen erityisluvan haltija hankkii myytävät tuotteet lähimmästä tavanomaisesta vähittäiskaupasta.

[3] Monopolituotteiden jakelu- ja myyntipalvelujen järjestämisestä 22.12.1957 annettu laki nro 1293/1957 (Legge n. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio, jäljempänä laki nro 1293/1957; GURI nro 9, 13.1.1958).

[4] Tavanomaisen vähittäiskaupan perustamista koskevat päätökset tekee Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (tulli- ja monopolivirasto, jäljempänä virasto), jonka on lain nro 1293/1957 21 §:n 1 momentin mukaan tätä toimivaltaa käyttäessään otettava huomioon ”*palvelun tarve*”.

14. Erityisluvan perusteena on oltava tarve tarjota palvelua sellaisissa paikoissa tai sellaisina aikoina, joissa tai joina vähittäiskaupat eivät ole käytettävissä. Erityislupaa ei voida myöntää silloin, jos sellaisen lähimmän vähittäiskaupan yhteyteen, joka sijaitsee tiettyä ennalta määritettyä etäisyyttä lähempänä, on asennettu tupakkatuotteiden jakeluautomaatti.

2. Asetus nro 98/2011 [5]

15. Asetuksen 24 §:n 42 momentilla lainsäätäjä antoi talous- ja valtiovarainministeriön tehtäväksi säätää asetuksella monopolituotteiden myyntipisteiden perustamisesta ”siten, että sovitetaan yhteen kilpailua suojaten yhtäältä tarve taata käyttäjille kaikkialle tasaisesti ulottuva myyntiverkosto ja toisaalta terveyden suojelua koskeva ensisijainen yleinen etu, johon sisältyy tarve ehkäistä ja valvoa sitä, ettei tupakkaa tarjota yleisölle ilman tosiasiallista tupakan kysyntää”.

16. Erityisesti asetuksen 24 §:n 42 momentin b kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna lain nro 37/2019 4 §:llä, säädetään, että tavanomaisia vähittäiskauppoja voidaan perustaa ”ainoastaan tiettyjen etäisyyttä ja asukaslukua koskevien edellytysten täyttyessä: etäisyyden on oltava vähintään 200 metriä ja asukasluvun jokaista vähittäiskauppaa kohti vähintään 1500 asukasta”.

3. Asetus nro 38/2013 [6]

17. Vuonna 2021 tehtyjen muutosten jälkeen asetuksen 2 §:ssä vahvistetaan seuraavat tavanomaisten vähittäiskauppojen perustamista koskevat ehdot:

a) vähimmäisetäisyys lähimpään toimintaa harjoittavaan vähittäiskauppaan:

   – 300 metriä kunnissa, joiden asukasluku on enintään 30 000

   – 250 metriä kunnissa, joiden asukasluku on vähintään 30 001 ja enintään 100 000

   – 200 metriä kunnissa, joiden asukasluku on yli 100 000

b) vähittäiskauppoja saa olla yksi jokaista kunnan 1 500:aa asukasta kohden; mainitusta suhdeluvusta voidaan poiketa ainoastaan kunnissa, joissa on alle 1 500 asukasta.

18. Vähittäiskauppojen ja kunnan asukasluvun välistä suhdelukua koskeva ehto otettiin käyttöön lailla nro 37/2019 ja ministeriön asetuksella nro 51/2021, ja sillä korvattiin asetuksessa nro 98/2011 ja ministeriön asetuksessa nro 38/2013 alun perin säädetty vähimmäistuottavuuden vaatimus. [7]

[5] Rahoituksen vakauttamista koskevista kiireellisistä säännöksistä 6.7.2011 annettu asetus nro 98/2011 (Decreto legge n. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria; GURI nro 155, 6.7.2011), joka on muutettuna muunnettu laiksi 15.7.2011 annetulla lailla nro 111/2011 (GURI nro 164, 16.7.2011), sellaisena kuin se on muutettuna 3.5.2019 annetulla lailla nro 37/2019 (GURI nro 109, 11.5.2019) (jäljempänä asetus nro 98/2011).

[6] Helmikuun 21. päivänä 2013 annettu talous- ja valtiovarainministeriön asetus nro 38/2013, joka sisältää tupakkatuotteiden jakelua ja myyntiä koskevan asetuksen (Decreto ministeriale n. 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo; GURI nro 89, 16.4.2013), sellaisena kuin se on muutettuna 12.2.2021 annetulla talous- ja valtiovarainministeriön asetuksella nro 51 (jäljempänä asetus nro 38/2013).

[7] Euroopan komissio oli arvostellut aiemmin voimassa ollutta vaatimusta menettelyssä EU-Pilot 8002/15/GROW sillä perusteella, että se oli ristiriidassa direktiivin 2006/123 14 artiklan 5 alakohdan kanssa.

19. Asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

– Virasto ottaa erityisesti huomioon alueet, joille rakennetaan uusia asuin- ja liiketiloja, valtateiden risteysten ja kaupunkien tärkeimpien kokoontumispaikkojen erityisen merkityksen, asukasluvun sekä sen, sijaitseeko alueella erityisen tärkeitä toimipaikkoja tai tuotantorakenteita, joiden kävijämäärät ovat suuria ja joille ilmeisesti syntyy palvelun tarvetta.

– Tupakkatuotteiden myyntiverkoston on vastattava palvelun tarvetta ja oltava järjestetty siten, että se takaa viraston tarkastusten tehokkuuden ja vaikuttavuuden lasten, yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden, kansanterveyden sekä monopolituotteista saatavien verotuottojen suojelemiseksi.

20. Tavanomaisten vähittäiskauppojen perustaminen tapahtuu erityisen suunnitelman mukaisesti, jonka viraston toimivaltainen aluetoimisto puolivuosittain julkaisee toteutettuaan ensin menettelyn, johon sisältyy muun muassa alustavan suunnitelmaluonnoksen julkaiseminen ja asianosaisten mahdollisuus esittää huomautuksia.

21. Uudet tavanomaisia vähittäiskauppoja koskevat sopimukset tehdään seuraavia menettelyjä noudattaen: kunnissa, joiden asukasluku on enintään 30 000, virasto järjestää kilpailun, joka on avoin vain tietyille henkilöryhmille; kunnissa, joiden asukasluku on yli 30 000, ja maakuntien pääkaupungeissa sopimukset tehdään kaikille halukkaille avointen julkisten tarjouskilpailun kautta.

II Tosiseikat, riita-asia ja ennakkoratkaisukysymykset

22. FA.RO. di YK & C. s.a.s. -yhtiöllä (Jäljempänä FA.RO.) oli useita vuosia erityislupa tupakkatuotteiden jälleenmyyntiin Bar Rino -nimisessä liiketoimipaikassa Finale Liguren (Italia) paikkakunnalla.

23. Virasto käynnisti 19.11.2021 menettelyn erityisluvan lakkauttamiseksi, koska tavanomainen tupakkatuotteiden vähittäiskauppa, josta FA.RO. hankki myytävät tuotteensa ja joka sijaitsee alle 300 metrin etäisyydellä, oli toukokuussa 2021 asentanut savukkeiden jakeluautomaatin. Tämä seikka on voimassa olevan lainsäädännön mukaan (asetuksen nro 38/2013 7 §) este erityisluvan voimassaolon jatkamiselle.

24. FA.RO. ilmoitti virastolle, että Bar Rinon yhteyteen oli tarpeen perustaa uusi tavanomainen vähittäiskauppa, ja esitti joukon tosiseikkoja, jotka osoittivat, että Bar Rinossa kävi runsaasti kuluttajia.

25. Virasto hylkäsi FA.RO:n pyynnön sillä perusteella, että asetuksen nro 38/2013 2 §:ssä säädetyt välimatkaa sekä vähittäiskauppojen ja asukasluvun välistä suhdetta koskevat edellytykset eivät täyttyneet. [8]

26. FA.RO. valitti viraston päätöksestä Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguriaan (Ligurian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) ja vaati seuraavien toimien kumoamista:

– Ensinnäkin viraston 31.3.2022 päivätty muistio nro 6401/RU, joka koskee luonnosta puolivuotissuunnitelmaksi (vuoden 2022 jälkipuolisko) tupakkatuotteiden uusien

[8] Viraston mukaan a) ehdotettu liiketila sijaitsi 176 metrin päässä myyntipisteestä nro 6 ja 220 metrin päässä myyntipisteestä nro 7, ja b) Finale Liguressa oli jo 13 toimintaa harjoittavaa tavanomaista ja erityistä myyntipistettä 11 358:aa asukasta kohti.

tavanomaisten vähittäiskauppojen perustamiseksi Ligurian alueelle, siltä osin kuin siihen ei sisältynyt tällaista vähittäiskauppaa Finale Liguren kunnassa, osoitteessa via Mazzini nro 2 sijaitsevassa Bar Rinossa.

– Toiseksi kaikki muut liitännäiset toimet.

27. FA.RO. väitti kansallisen oikeussäännön olevan ristiriidassa direktiivin 2006/123 15 artiklan kanssa. Näin ollen asetuksen nro 38/2013 2 § on sen mukaan kumottava tai sitä on ainakin jätettävä soveltamatta, samoin kuin asetuksen nro 98/2011 24 §:n 42 momenttia.

28. FA.RO:n mukaan uuden vähittäiskaupan perustamisesta Bar Rinon yhteyteen ei seuraisi kysyntään nähden liiallista tarjontaa, koska kyseessä on paikkakunta, jossa palvelun käyttäjiä on tosiasiassa paljon enemmän kuin kunnan asukasluvun verran, koska viikonloppuisin ja matkailukauden aikana matkailijoita on erittäin runsaasti.

29. Virasto vaati valituksen hylkäämistä.

30. Tässä yhteydessä Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – [direktiivin 2006/123] – – 15 artiklaa sekä SEUT 49 artiklaa, SEUT 56 artiklaa ja SEUT 106 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tupakkatuotteiden myyntipisteille myönnettäville luville asetetaan rajoituksia palveluntarjoajien maantieteellisen vähimmäisetäisyyden ja asukasluvun perusteella?

2) Onko – – [direktiivin 2006/123] 15 artiklaa sekä SEUT 49 artiklaa, SEUT 56 artiklaa ja SEUT 106 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tupakkatuotteiden myyntipisteille myönnettävien lupien ehdoksi asetetaan palveluntarjoajien maantieteellistä vähimmäisetäisyyttä ja asukaslukua koskevia ehtoja antamatta toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuutta arvioida muita objektiivisia tosiseikkoja, jotka osoittavat, että tietyssä yksittäistapauksessa palveluntarve on olemassa, vaikka edellä mainitut vaatimukset eivät täyty?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

31. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 16.1.2023.

32. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet FA.RO., JS[9], Espanjan ja Italian hallitukset sekä Euroopan komissio. Ne kaikki olivat edustettuina 24.1.2024 pidetyssä istunnossa.

[9] JS omistaa yhden FA.RO:n liiketilan läheisyydessä sijaitsevista myyntipisteistä, ja se vastustaa FA.RO:n vaatimusta.

IV Asian arviointi

A Tutkittavaksi ottaminen

33. Espanjan hallitus katsoo, että molemmat ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta niiden hypoteettisuuden vuoksi. Italian hallitus puolestaan katsoo, ettei direktiiviä 2006/123 voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

1. Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen siltä osin kuin ne koskevat SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä SEUT 106 artiklan 2 kohtaa

34. EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta (49 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (56 artikla) koskevia määräyksiä ei lähtökohtaisesti sovelleta tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle. [10]

35. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kaikki oikeusriidan osatekijät rajoittuvat Italian tasavallan sisälle, koska italialainen yritys hakee Italian viranomaisilta lupaa harjoittaa tupakkatuotteiden vähittäiskauppatoimintaa Italian alueella.

36. Kun kaikki tilanteeseen liittyvät seikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle, ennakkoratkaisupyynnöt voidaan ottaa tutkittaviksi vain, jos niistä ilmenee tosiseikkoja tai tekijöitä, joiden perusteella voidaan todeta oikeusriidan kohteen tai olosuhteiden ja SEUT 49 tai SEUT 56 artiklan välinen yhteys.

37. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ilmoitettava unionin tuomioistuimelle ”miltä osin ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevalla oikeusriidalla sen puhtaasti sisäisestä luonteesta huolimatta on sellainen liittymä perusvapauksia koskeviin unionin oikeuden määräyksiin, joka tekee pyydetyn tulkinnan välttämättömäksi oikeusriidan ratkaisemiselle”. [11]

38. Koska italialaisen tuomioistuimen esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä ei ole mitään tämänsuuntaista mainintaa, sen esittämät ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin ne koskevat SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan tulkintaa. [12]

39. Sama koskee SEUT 106 artiklan 2 kohtaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei esitä syitä, joiden vuoksi se pyytää erityisesti kyseisen määräyksen tulkintaa, eikä mainitse yhteyttä, joka sen mukaan voisi olla kyseisen määräyksen ja kansallisten sääntöjen välillä. Siksi unionin tuomioistuin ei voi esittää kyseisestä artiklasta sellaista tulkintaa, josta olisi hyötyä asian ratkaisemisen kannalta. [13]

[10] Tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 47 kohta) ja tuomio 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, 50 kohta).

[11] Tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 54 ja 55 kohta) ja tuomio 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, 52 ja 53 kohta).

[12] Tuomio 20.9.2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, 33 kohta); tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, 21 kohta); tuomio 24.10.2019, Belgian valtio (C-469/18 ja C-470/18, EU:C:2019:895, 26 kohta) ja tuomio 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, 54 kohta).

[13] Tuomio 19.4.2018, Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, 22 kohta) ja tuomio 2.9.2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, 133 kohta).

40. Esitetyt kaksi ennakkoratkaisukysymystä on näin ollen jätettävä tutkimatta siltä osin kuin ne koskevat SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan sekä SEUT 106 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

41. Toteamus, jonka mukaan kyseessä oleva tilanne on täysin jäsenvaltion sisäinen, ei kuitenkaan vaikuta niiden direktiivin 2006/123 säännösten sovellettavuuteen, jotka koskevat palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan tilanteeseen, jonka osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle. [14]

2. Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen siltä osin kuin ne koskevat direktiivin 2006/123 tulkintaa

42. Espanjan hallituksen mukaan ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta myös direktiivin 2006/123 tulkinnan osalta direktiivin 1 artiklan 3 kohdan nojalla.

43. Direktiivin 2006/123 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että direktiivissä ”ei käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista”.

44. Edellä mainitusta soveltamisalan ulkopuolelle jättämisestä, kun sitä tulkitaan direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen valossa, voidaan päätellä, että direktiiviä 2006/123 ei sovelleta silloin, kun kaupallisten jakelupalvelujen tarjoaminen kuuluu sellaisen kaupan pitämistä koskevan monopolijärjestelmän piiriin, [15] jossa suljetaan kokonaan pois kilpailu ja jätetään tällainen myynti yhden ainoan jakelijan tehtäväksi. [16]

45. Ei kuitenkaan vaikuta siltä, että Italian tupakkatuotteiden myyntijärjestelmä olisi tavaroiden kaupan pitämistä tai palvelujen tarjoamista koskeva monopoli. [17] Tupakkatuotteita myy suuri määrä tavanomaisia ja erityisiä vähittäiskauppoja sekä muita yrityksiä, joilla on erityislupa.

46. Asiakirja-aineiston tiedoista ilmenee, että sekä tavanomaiset vähittäiskaupat että erityisluvan saaneet liikeyritykset ovat sellaisten itsenäisten yksityishenkilöiden hallussa, jotka tarjoavat yleisölle tupakkatuotteiden myyntipalveluja. [18] Näin ollen kyse ei ole kaupan pitämistä eikä palvelujen tarjoamista koskevasta monopolista.

[14] Ks. direktiivin 2006/123 III luvun, joka koskee palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta, säännösten osalta tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, jäljempänä tuomio X ja Visser, 99–110 kohta); tuomio 22.9.2020, Cali Apartments (C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:743; jäljempänä tuomio Cali Apartments, 56 kohta) ja tuomio 20.4.2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301, 40 kohta).

[15] Unionin kaupallisten monopolien järjestelmästä ks. Berrod, F. ja Picod, F: ”Monopoles publics”, *Jurisclasseur Europe*, osa 1510, 1.11.2020.

[16] Unionin tuomioistuin katsoi esimerkiksi, että Italian lainsäädännössä, jossa yksityisiä yrityksiä kielletään tarjoamasta tuhkauurnien säilytyspalvelua, myönnetään kunnan viranomaisille monopoliasema. Tällaisessa tilanteessa direktiivin 2006/123 1 artiklan 3 kohdassa suljetaan pois direktiivin soveltaminen kansalliseen lainsäädäntöön, jonka lainmukaisuutta oli arvioitava yksinomaan SEUT 49 artiklan kannalta (tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, 41 ja 42 kohta).

[17] 17.7.1942 annetussa laissa nro 907/1942 säädetty raakatupakan viljely-, maahantuonti- ja myyntimonopoli kumottiin raakatupakkaa koskevasta yhteisestä maatalouspolitiikasta annetun ETY:n asetuksen täytäntöönpanosta ja 13.5.1966 annetun lain nro 303/1966 säännösten sisällyttämisestä 30.11.1970 annetun asetuksen nro 870/1970 (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; GURI nro 303, 30.11.1970), sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 27.1.1971 annetulla lailla nro 3/1971 (GURI nro 24, 29.1.1971) 1 §:ssä.

[18] Tupakkatuotteiden vähittäismyynti on tuomion X ja Visser 91 kohdan mukaan direktiivin 2006/123 4 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettu palvelu.

47. Myöntäessään tupakkatuotteiden vähittäismyyntilupia ja näitä tuotteita koskevia erityislupia myyntipisteille Italian viranomaiset käyttävät julkista valtaa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että valtio tarjoaisi tätä palvelua ja että virasto voisi puuttua myyntipisteiden haltijoiden yksinomaan kaupallisiin päätöksiin myyntilupien myöntämisen jälkeen. Aiemman tupakan myyntimonopolin piiriin kuuluneet valtion vähittäiskaupat lakkautettiin vuonna 1983. [19]

48. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, [20] on totta, että tupakkatuotteiden vähittäismyynti on kaupallista toimintaa, jota ei voida täysin rinnastaa muuhun taloudelliseen toimintaan, koska jakelukanavia on rajoitettu ja toiminnan kohteena on kansanterveyden kannalta haitallinen tuote. On myös totta, että tähän toimintaan liittyviä näkökohtia, kuten mainontaa tai tupakan hintaa, säännellään tiukasti. Toistan, että tällaiset seikat eivät kuitenkaan muuta mainittua vähittäismyyntiä Italiassa valtion monopoliksi eivätkä poista tämäntyyppisten palveluntarjoajien välistä (rajoitettua) kilpailua.

49. Näin ollen Espanjan hallituksen väite on hylättävä.

50. Italian hallitus vetoaa direktiivin 2006/123 2 artiklaan ja direktiivin johdanto-osan kahdeksanteen perustelukappaleeseen sen väitteensä tueksi, ettei kyseistä direktiiviä voida soveltaa. Se väittää, että tupakkatuotteiden vähittäiskaupat harjoittavat yleisen edun mukaista taloudellista toimintaa, joka mahdollistaa tupakkatuotteiden myyntiä koskevan fiskaalisen monopolin toiminnan. [21]

51. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan a alakohdasta, luettuna yhdessä direktiivin johdanto-osan 17, 70 ja 72 perustelukappaleen kanssa, ilmenee nimenomaisesti, että kyseisellä direktiivillä vahvistettuja sääntöjä lähtökohtaisesti sovelletaan yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin ja että niiden soveltamisalan ulkopuolelle jäävät vain muut kuin taloudelliset yleistä etua koskevat palvelut”. [22]

52. Tämän lähtökohdan perusteella Italian hallituksen väitettä ei voida hyväksyä: jos tupakkatuotteiden vähittäismyynti Italiassa luokiteltaisiin yleisen edun mukaiseksi palveluksi, se luokiteltaisiin sellaiseksi yleistä *taloudellista* etua koskevana palveluna, johon sovelletaan direktiivin 2006/123 säännöksiä.

53. Ennakkoratkaisukysymykset voidaan siis ottaa tutkittaviksi siltä osin kuin ne koskevat kyseessä olevaan kansalliseen lainsäädäntöön sovellettavien direktiivin 2006/123 säännösten tulkintaa. Mielestäni kysymyksiä on lisäksi syytä käsitellä yhdessä.

[19] Tupakka- ja tulitikkumonopolia koskevien sääntöjen mukauttamisesta yhteisön lainsäädäntöön 13.5.1983 annetun lain nro 198/1983 (Legge 13 maggio 1983, n. 198, Adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi; GURI nro 138, 21.5.1983) 2 §:llä poistettiin valtion harjoittaman tupakkatuotteiden suoran vähittäismyynnin sallimisesta annetun lain nro 1293/1957 19 §:n 1 momentin a kohta. Ks. tuomio 14.12.1995, Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439, 30, 42 ja 49 kohta).

[20] Ennakkoratkaisupyynnön 13 kohta.

[21] Italian hallituksen huomautusten 10 kohta. Istunnossa kyseinen hallitus korosti fiskaalisen monopolin olemassaoloa, mutta sen mukaan tällainen väitetty monopoli tarkoittaa sitä, että hyväksytyt myyntipisteet osallistuvat valmisteveron kantamiseen tupakan kulutuksesta ja estävät salakuljetukseen perustuvan laittoman (verottoman) myynnin.

[22] Tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 43 ja 44 kohta) ja tuomio Repsol Butano ja DISA Gas (C-473/17 ja C-546/17, EU:C:2019:308, 43 kohta).

B Asian aineellinen arviointi: tupakkatuotteiden myyntiä rajoittavan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus direktiivin 2006/123 kanssa

54. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tulkitsemaan direktiivin 2006/123 15 artiklaa. Todettuaan, että se ”ei kyseenalaista sellaisen direktiivin 2006/123 9 artiklassa säädetyn lupajärjestelmän lainmukaisuutta, joka koskee monopolituotteiden, erityisesti tupakkatuotteiden ja lisätarvikkeiden, vähittäismyyntiä”, se katsoo, että kyseinen järjestelmä on oikeutettu yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä. [23]

55. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, ovatko Italian lainsäädäntöön sisältyvät maantieteelliset ja väestöä koskevat kriteerit (joihin viitataan direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa) tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia, seuraavista syistä:

– *Välttämättömyyden* näkökulmasta tarkasteltuna voimassa olevat rajoitukset eivät todellisuudessa näytä soveltuvan tupakkatuotteiden kulutuksen vähentämiseen, joka edellyttäisi, että myyntipisteiden välinen etäisyys on kilometrejä eikä metrejä. Kulutuksen vähentämistä ei edistä myöskään (sallittu) jakeluautomaattien määrän lisääntyminen.

– *Oikeasuhteisuuden* kannalta tarkasteltuna nämä samat rajoitukset, vaikka ne katsottaisiin välttämättömiksi, voivat kuitenkin osoittautua ankarammiksi kuin on ehdottoman välttämätöntä terveyden suojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainoisen suhteen avulla, koska ne ovat joustamattomia (vähimmäisetäisyys) ja perustuvat pelkästään väestötietoihin (asukasluku).

– Suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi viraston olisi voitava ottaa huomioon muita objektiivisia seikkoja, vaikka etäisyyttä ja asukaslukua koskevat raja-arvot eivät täyttyisi, jos osoitetaan, että uuden tavanomaisen vähittäiskaupan perustaminen vastaa palvelun tarpeeseen eikä näin ollen johda ylimitoitettuun tarjontaan. Näin on nyt käsiteltävässä asiassa, koska palvelun käyttäjiä on todellisuudessa paljon enemmän kuin väestötiedoista ilmenee, koska kyseessä on kunta, jossa käy erittäin paljon matkailijoita.

1. Direktiivissä 2006/123 tarkoitettu lupajärjestelmä tai siinä tarkoitettu vaatimus

56. Direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 ja 7 alakohdassa määritellään lupajärjestelmän ja vaatimuksen käsitteet. [24] Lupajärjestelmiin sovelletaan direktiivin 2006/123 9–13 artiklaa. Kielletyistä tai arvioitavista vaatimuksista säädetään saman direktiivin 14 ja 15 artiklassa.

57. Lupajärjestelmä eroaa vaatimuksesta siten, että ensiksi mainittu edellyttää palveluntarjoajan toimenpidettä, jonka johdosta viranomainen antaa kyseisen palveluntarjoajan toiminnan sallimista koskevan virallisen päätöksen. [25] Sitä vastoin vaatimus on yleisluonteinen sääntö, jota sovelletaan kaikkiin palveluntarjoajiin riippumatta toteutetuista toimista tai menettelyistä sellaisen päätöksen saamiseksi, jolla suunnitellulle toiminnalle saadaan lupa. [26]

[23] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa toteamuksensa tueksi 14.12.1995 annettuun tuomioon Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Italian lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla oikeus tupakkatuotteiden vähittäismyyntiin on annettu julkiselta vallalta luvan saaneille jälleenmyyjille, ei ole ristiriidassa ETY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa.

[24] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohdassa esitetyt määritelmät.

[25] Tuomio X ja Visser, 115 kohta ja tuomio Cali Apartments, 49 kohta.

[26] Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus 2.4.2020, Cali Apartments (C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:251, 69 kohta).

58. Tuomiossa X ja Visser katsottiin, että kunnan yleiskaavaan sisältyvä kielto harjoittaa tavaroiden vähittäiskauppaan liittyvää toimintaa kyseisen kaupungin tietyllä alueella oli direktiivissä 2006/123 tarkoitettu vaatimus.[27] Mikä tahansa muu yleinen sääntö tai rajoitus, jota sovelletaan lain nojalla tiettyyn palvelutoimintaan, on vastaavanlainen vaatimus.

59. Italian lainsäädännön mukainen tupakkatuotteiden vähittäismyyntiä koskeva sääntely kuuluu mielestäni lupajärjestelmän käsitteen piiriin. Palveluntarjoajan, joka haluaa saada tavanomaisen tai erityisen vähittäiskaupan toimiluvan tai erityisluvan, on tehtävä hakemus virastolle, joka joko hyväksyy tai hylkää hakemuksen.

60. Tätä varten viraston on ensin pitänyt laatia puolivuotissuunnitelma myyntipisteiden perustamisesta ja järjestää julkinen tarjouskilpailu, jotta asianomaiset toimijat voisivat jättää hakemuksensa. Virasto myöntää suunnitelman mukaisesti vähittäiskauppojen toimiluvat ja erityisluvat asianomaisille toimijoille ja antaa niille näin luvan harjoittaa vähittäiskauppatoimintaa.

61. Puolivuotissuunnitelman laatimiseen ja lupien myöntämiseen virasto soveltaa luonnollisesti lakisääteisiä (maantieteellisiä ja väestöä koskevia) edellytyksiä, mutta tekee näin vasta hallinnollisessa menettelyssä, jossa palveluntarjoaja jättää hakemuksen, ja hallinnon myöhemmin tekemän hyväksymispäätöksen jälkeen.

62. Toisin sanoen Italian lainsäädännössä velvoitetaan henkilöt, jotka haluavat harjoittaa tupakkatuotteiden vähittäismyyntiä, ”noudattamaan menettelyä, joka velvoittaa ne olemaan yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen, jotta tämä antaa virallisella toimella luvan aloittaa tämän palvelutoiminnan ja harjoittaa sitä”.[28]

63. Kyse on siis direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 alakohdassa tarkoitetusta lupajärjestelmästä, ei pelkästään saman direktiivin 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitetusta vaatimuksesta.

64. Tällaiseen lupajärjestelmään on sovellettava direktiivin 2006/123 III luvun (”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus”) 1 jakson (”Luvat”) säännöksiä. Järjestelmään ei myöskään saa sisältyä saman direktiivin 14 artiklassa kiellettyjä vaatimuksia.[29]

2. Onko taloudellinen testi toiminnan aloittamisen edellytys?

65. On tutkittava, kuuluuko tupakkatuotteiden vähittäismyyntiä koskeva lupajärjestelmä, jonka Italia on ottanut käyttöön, direktiivin 2006/123 14 artiklan 5 alakohdassa tarkoitetun kiellon piiriin. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole sisällyttänyt kyseistä artiklaa ennakkoratkaisupyyntöönsä, sitä on tarpeen tarkastella.

[27] Tuomio X ja Visser, 119 ja 120 kohta.

[28] Tuomio Cali Apartments, 51 kohta.

[29] Se, että sovelletaan direktiivissä 2006/123 lupajärjestelmistä annettuja säännöksiä, ei tarkoita, että direktiivin 14 ja 15 artiklassa vaatimuksista annettuja säännöksiä ei voitaisi soveltaa, kuten 23.12.2015 annetusta tuomiosta Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 48–54 kohta) ilmenee.

66. Kyseisessä säännöksessä kielletään sellainen testi, jossa ”luvan myöntämisen ehdoksi asetetaan taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän osoittaminen, tai jossa arvioidaan toiminnan mahdolliset tai toteutuneet taloudelliset vaikutukset tai toiminnan tarkoituksenmukaisuus toimivaltaisen viranomaisen vahvistaman talousohjelman tavoitteiden kannalta”. [30]

67. *Taloudellista testiä* koskeva kielto [31] ilmenee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan taloudellisia syitä ei voida pitää yleisen edun mukaisina pakottavina syinä, joiden vuoksi sijoittautumisvapauden rajoitukset olisivat perusteltuja. [32]

68. Italian tasavalta oli aiemmin asettanut vähittäismyyntilupien myöntämiselle taloudellisen vaatimuksen (vähimmäistuottavuus). Komissio katsoi [33] sen olevan ristiriidassa direktiivin 2006/123 14 artiklan 5 alakohdan kanssa, mikä johti asetuksen nro 51/2021 antamiseen. Asetuksessa poistettiin vaatimus ja otettiin puolestaan käyttöön peruste, joka koskee tupakkatuotteiden myyntipisteiden ja asukasluvun välistä suhdetta.

69. Edellyttääkö väestöä koskeva kriteeri direktiivin 2006/123 14 artiklan 5 alakohdan kanssa ristiriidassa olevaa *taloudellista testiä*? Komission mukaan [34] Italian lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että vähittäismyyntilupien myöntäminen riippuu tietyllä tavalla edelleen alan taloudelliseen tilanteeseen liittyvistä tekijöistä.

70. Komissio väitti istunnossa, että Italiaa vastaan aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely päätettiin poliittisiin tarkoitusperiin liittyvistä syistä, ei sen vuoksi, että epäilyt taloudellisen testin olemassaolosta olisivat hälvenneet. Komission mukaan asetuksen nro 38/2013 3 §:n 2 momentin b kohta voi sisältää peitellyn taloudellisen testin, koska vähittäismyyntilupien myöntämistä koskevia puolivuotissuunnitelmia laadittaessa otetaan huomioon *palvelun tarve* ja muiden tavoitteiden lisäksi *tulojen* turvaaminen. [35]

71. Kansallisen oikeuden tulkitseminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. Jollei sen ratkaisusta muuta johdu, voidaan mielestäni katsoa, että asukasluvun ja tupakan vähittäiskauppojen välisen *suhdeluvun* tarkoituksena on taata, että niiden toiminta ulottuu tasaisesti (kaikkialle) koko maan alueella tämän tuotteen *laillisen* tarjonnan varmistamiseksi, kun otetaan huomioon maantieteelliset erityispiirteet ja väestön jakautuminen Italiassa.

72. Näin ollen väestön *suhteelliseen osuuteen* perustuvalla hallinnollisella lupajärjestelmällä

[30] Säännöksessä lisätään, että ”tämä kielto ei koske suunnitteluvaatimuksia, joilla ei ole taloudellisia tarkoitusperiä vaan jotka johtuvat pakottavista yleistä etua koskevista syistä”.

[31] Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 66 perustelukappaleen mukaan ”*taloudellisen testin* läpäiseminen ei saisi olla edellytyksenä palvelutoiminnan aloittamiselle tai harjoittamiselle jäsenvaltiossa. Kiellolla asettaa taloudellisia testejä luvan myöntämisen ennakkoehdoksi tarkoitetaan taloudellisia testejä itsessään muttei muita vaatimuksia, jotka ovat objektiivisesti perusteltavissa yleistä etua koskevin pakottavin syin, kuten kaupunkiympäristön suojelun taikka sosiaalipolitiikkaan ja kansanterveyteen liittyvien tavoitteiden perusteella. – –”. Kursivointi tässä.

[32] Tuomio 11.3.2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, 55 kohta) ja tuomio 16.6.2015, Rina Services ym. (C-593/13, EU:C:2015:399, 35–40 kohta).

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

[34] Sen kirjallisten huomautusten 36 kohta. Komission mukaan vuonna 2021 annetulla ministeriön asetuksella nro 51/2021 tehdystä muutoksesta huolimatta Italian oikeussääntöä voidaan vielä ensi arviolta pitää vaatimuksena, joka liittyy taloudellisen tarpeen tai markkinakysynnän olemassaoloon tai mahdollisten taloudellisten vaikutusten arviointiin talousohjelman tavoitteiden kannalta.

[35] Tällaisilla tuloilla tarkoitetaan tupakkatuotteiden myyjien saamien tulojen lisäksi valtion tuloja, jotka ovat peräisin näiden tuotteiden kulutuksesta kannettavasta verosta ja jotka tuottavat valtionkassaan merkittävästi varoja.

– säännellään tupakan eli terveydelle haitallisen tuotteen vähittäismyyntiä olosuhteissa, jotka vähentävät sen tarjonnan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä tupakoitsijoiden kysynnän tyydyttämiseksi, ja torjutaan salakuljetetun tupakan ostamista alhaisempaan hintaan, mikä kannustaisi kulutusta ja vähentäisi verotuloja.

– edistetään osaltaan kansanterveyden suojelua (ainakin yleisluonteisesti) sellaisissa yhteyksissä, joissa tupakoinnin yleistä kieltämistä ei pidetä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona.

73. Väestöä koskeva kriteeri ei siis ole direktiivin 2006/123 14 artiklan 5 alakohdassa tarkoitetulla tavalla puhtaasti taloudellinen peruste, koska sen päätavoitteena ei ole taata tupakkatuotteiden myyjille riittäviä tuloja eikä maksimoida tupakan kulutuksesta kannettavaa veroa. Kyseessä on pikemminkin toimenpide, joka perustuu yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, erityisesti kansanterveyden suojeluun.

3. Luvan myöntämisedellytykset

74. Kansallisen lupajärjestelmän yhteensopivuutta direktiivin 2006/123 kanssa on arvioitava sen 9 artiklan 1 kohdan perusteella. Jäsenvaltiot voivat ottaa lupajärjestelmän käyttöön vain, jos se ei ole syrjivä, se on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja se on oikeassa suhteessa sen tavoitteeseen nähden.

75. Luvan myöntämisedellytysten on oltava direktiivin 2006/123 10 artiklan mukaisia. Sen mukaan lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla rajataan toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus ja joiden on oltava kyseisen artiklan 2 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisia.

76. Sekä direktiivin 2006/123 9 artiklan 1 kohdassa, joka koskee lupajärjestelmän oikeuttamista, että sen 10 artiklan 2 kohdassa, joka koskee lupien myöntämiskriteerejä, ilmaistaan selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia velvollisuuksia, joiden johdosta niillä on välitön oikeusvaikutus. [36]

77. Hallinnollisen lupajärjestelmän on siis oltava kahden edellä mainitun artiklan mukainen. Niiden noudattaminen edellyttää, että sijoittautumisvapauden rajoitus ”ensinnäkin – – ei ole syrjivä kansalaisuuden suhteen, että tämän jälkeen se on perusteltu yleisen edun mukaisin pakottavin syin ja että lopuksi se on omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, sillä ei ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta”. [37]

a) Syrjintä

78. Asiakirja-aineistoon sisältyvistä tiedoista ei voida päätellä, että lupajärjestelmä olisi syrjivä, koska sitä sovelletaan yhtäläisesti Italiaan sijoittautuneisiin talouden toimijoihin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin tai niissä asuviin henkilöihin, jotka haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa itsenäisinä ammatinharjoittajina Italian alueella.

[36] Tuomio Cali Apartments, 58 kohta.

[37] Tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 55 kohta).

b) Oikeuttaminen yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä

79. Italian hallitus väittää, että vaikka lupajärjestelmä merkitsee sijoittautumisvapauden rajoittamista, se on oikeutettavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä eli kansanterveyden suojelulla.[38] Sillä pyritään erityisesti varmistamaan tupakkatuotteiden rajoitettu ja kysynnän mukainen tarjonta niiden kulutuksen vähentämiseksi ja siten tupakkariippuvuuden torjumiseksi.

80. Nähdäkseni ei ole perusteltua epäillä tupakoinnin kielteistä vaikutusta kansanterveyteen, minkä kansainväliset organisaatiot[39] ja unionin tuomioistuin[40] ovat myöntäneet. Unionin oikeudessa ei kielletä tupakan myyntiä, mutta joillakin sen säädöksillä pyritään vähentämään tupakan kulutusta.[41]

81. Kansanterveyden suojelu on siis yleistä etua koskeva pakottava syy, johon jäsenvaltio voi vedota oikeuttaakseen tupakkatuotteiden vähittäismyyntiä koskevan lupajärjestelmän. Kuten jo totesin, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kiistä sitä, että nyt kyseessä olevat rajoitukset ovat tämän tarkoituksen mukaisia.

c) Rajoituksen soveltuminen tarkoitukseensa

82. Vaikka onkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä tutkia, soveltuuko Italian järjestelmä sen taustalla olevan kansanterveyden suojelutavoitteen saavuttamiseen, unionin tuomioistuin voi antaa sille hyödyllisiä tietoja sen arvioimiseksi.

83. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioinnissaan otettava huomioon se, että jäsenvaltiot voivat käyttää harkintavaltaa unionin oikeudessa asetetuissa rajoissa määrittäessään kansanterveyden suojelun tasoa alueellaan.[42]

84. On arvioitava erityisesti, soveltuuko lupajärjestelmä, joka mahdollistaa tupakkatuotteiden hallitun ja valvotun vähittäismyynnin maantieteellisten ja väestöä koskevien kriteerien perusteella, tämän tavoitteen turvaamiseen.

85. On totta, että kaikkein paras tapa torjua tupakkariippuvuutta ja suojella kansanterveyttä olisi tupakkatuotteiden myynnin kieltäminen. Tätä kaikkein ankarinta vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole noudatettu kansainvälisellä tasolla, eikä unionin lainsäätäjä ole hyväksynyt sitä. Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää, mitkä tupakkatuotteiden vähittäismyyntijärjestelyt ne hyväksyvät alueellaan.

[38] Kuten olen jo todennut, Italian hallitus väittää, että lisäksi kyse on pakottavasta vaatimuksesta suojella tupakkatuotteiden myynnistä saatavia verotuloja. Se ei kuitenkaan täsmennä tätä perustetta, vaan keskittyy kansanterveyden suojelua koskevaan perusteeseen.

[39] Genevessä 21.5.2003 allekirjoitetun tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön puitesopimuksen, jonka sopimuspuolia Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat, johdanto-osassa tunnustetaan yhtäältä ”tieteellisten tutkimustulosten osoittaneen kiistattomasti, että tupakan kulutus ja tupakansavulle altistuminen aiheuttavat kuolemaa, sairautta ja vammautumista”, ja toisaalta, että ”savukkeet ja muutamat muut tupakkaa sisältävät tuotteet on tarkoin suunniteltu sellaisiksi, että ne aiheuttavat ja ylläpitävät riippuvuutta ja että monet niiden sisältämät yhdisteet ja niiden savu ovat farmakologisesti aktiivisia ja myrkyllisiä, muuttavat perimää ja aiheuttavat syöpää, ja että tupakkariippuvuus on kansainvälisissä tautiluokitusjärjestelmissä luokiteltu omaksi sairaudekseen”.

[40] Toukokuun 4. päivänä 2016 annetun tuomion Philip Morris Brands ym. (C-547/14, EU:C:2016:325, 152 kohta) mukaan ”– – on selvää, että tupakan käyttö ja tupakansavulle altistuminen aiheuttavat kuolemaa, sairautta ja vammautumista – –”.

[41] Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU (EUVL 2014, L 127, s. 1).

[42] 1.6.2010 annetussa tuomiossa Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 44 kohta) todetaan seuraavaa: ”– – jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa”.

86. Koska kaikkein ankarin vaihtoehto on suljettu pois, hallinnollinen lupajärjestelmä, jossa noudatetaan maantieteellisiä ja väestöä koskevia perusteita, voi soveltua parhaiten tupakoinnin torjuntaan sille vaihtoehtoisen järjestelmän eli tupakkatuotteiden vapaan myynnin sallimisen sijasta.

87. Italian hallitus toteaa, että tupakan käyttö on Italiassa laillista, joten lupajärjestelmällä suojellaan kansanterveyttä, koska sillä varmistetaan kyseisen aineen välttämättömät toimitukset tupakoitsijoille, jotta he eivät altistu tupakoinnin äkillisen lopettamisen kielteisille seurauksille.

88. Italian hallituksen mukaan tavoitteena on lisäksi se, että tupakkatuotteiden tavanomainen kysyntä ja niiden tarjonta ovat tasapainossa mahdollisimman alhaisella tasolla. Tällä tavoin vältetään tavanomaista suuremman kulutuksen edistäminen ja varmistetaan samalla, että tupakasta riippuvaiset kuluttajat saavat sitä helposti ilman suurta vaivannäköä ja ettei heidän tarvitse käyttää laittomia tuotteita, joiden myyntiä valtio ei valvo ja joiden hinta on alhaisempi, mikä kannustaa niiden kulutusta.

89. Direktiivissä 2006/123 ei suljeta pois sitä, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä asetetaan palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi ”määrälliset tai alueelliset rajat, jotka vahvistetaan esimerkiksi väestömäärän tai palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa” (15 artiklan 2 kohdan a alakohta). Juuri tämä vaatimus kuuluu niihin, joita on arvioitava lupajärjestelmän yhteydessä.

90. Yhdistämällä maantieteellinen ja väestöä koskeva kriteeri voidaan samanaikaisesti taata toimitukset koko maan alueella ja estää tarjonnan hallitsematon lisääntyminen ja sen tupakan kulutusta kannustava vaikutus. Unionin tuomioistuin on nimittäin katsonut unionin oikeuden mukaisiksi lupajärjestelmät, joissa käytettiin muissa kansanterveyteen liittyvissä toiminnoissa [43] väestöä koskevia ja maantieteellisiä kriteerejä, jotka ovat samankaltaisia kuin Italian tupakkatuotteiden vähittäismyyntiin soveltamat kriteerit.

91. Tästä oikeuskäytännöstä voidaan löytää perusteluja, jotka ovat eroista huolimatta sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan:

– ”sen säännön osalta, jonka mukaan kahden optikkoliikkeen välillä on oltava tietty vähimmäisetäisyys – – kyseinen vaatimus lisää potilaiden varmuutta siitä, että heillä on kotiaan lähellä käytettävissään terveydenhuoltopalvelujen tarjoaja, joten sekin myötävaikuttaa parempaan kansanterveyden suojeluun kyseessä olevalla alueella” [44]

– ”sääntö, jonka mukaan vain yhden optikkoliikkeen perustaminen on mahdollista tietyn asukasmäärän mukaan, on omiaan helpottamaan näiden liikkeiden tasapainoista jakaantumista kyseessä olevalla alueella ja varmistamaan siten koko väestölle optikkopalvelujen asianmukaisen saatavuuden”. [45]

92. On totta, että molemmissa edellä mainituissa asioissa rajoituksilla pyrittiin helpottamaan käyttäjien kannalta (tarkoituksenmukaista) saatavuutta, kun taas Italian lupajärjestelmällä pyritään osittain rajoittamaan saatavuutta tupakkariippuvuuden torjumiseksi ja osittain

[43] Ks. 1.6.2010 annettu tuomio Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300), joka koskee apteekkien perustamista Espanjaan, ja 26.9.2013 annettu tuomio Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591), joka koskee optikkoliikkeiden perustamista Italiaan.

[44] Tuomio 26.9.2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, 42 kohta).

[45] Ibidem, 41 kohta.

varmistamaan tupakoitsijoiden tarpeita vastaava tarjonta. Tällainen tasapaino on epäilemättä vaikea saavuttaa, mutta mielestäni kyseinen ero ei kuitenkaan ole riittävä peruste jättää soveltamatta mainittua oikeuskäytäntöä nyt käsiteltävään asiaan.

93. Erityisesti voitaisiin pohtia, soveltuuko kahden myyntipisteen välistä vähimmäisetäisyyttä (paikkakunnasta riippuen 200–300 metriä) koskeva *konkreettinen* järjestelmä paremmin vai huonommin mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättää viime kädessä järjestelmän järkevyydestä, jota arvioidessaan sen on otettava huomioon, että kansallisella lainsäätäjällä on toimivalta sovittaa lukuihin perustuva kriteeri yhteen näiden tavoitteiden kanssa. [46]

d) Rajoituksen oikeasuhteisuus ja johdonmukaisuus

94. Seuraavassa kohdassa selvitetään, täyttääkö Italian lupajärjestelmä seuraavat edellytykset:

– Sen on oltava oikeasuhteinen kansanterveyden suojelua koskevaan pakottavaan vaatimukseen nähden siltä osin, ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, eikä sen saavuttamiseksi ole olemassa vähemmän rajoittavaa korvaavaa ratkaisua. [47]

– Sen on ehdottomasti oltava johdonmukainen ja järjestelmällinen sille asetetun päämäärän saavuttamista silmällä pitäen. [48]

95. Kunkin jäsenvaltion on osoitettava, että nämä kumulatiiviset edellytykset täyttyvät. [49] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuus käyttäen apuna unionin tuomioistuinta, joka antaa sille tietoja sen arvioimiseksi.

96. Kansallinen tuomioistuin epäilee ennakkoratkaisupyynnössään sitä, onko Italian lainsäädäntö suhteellisuusperiaatteen mukainen, erityisesti sen vuoksi, että jakeluautomaattien lisääntyminen on helpottanut tupakan asettamista kuluttajien saataville poistamalla aukioloaikoja koskevat rajoitukset (tai vähentämällä niitä).

97. Olen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että jos myyntipaikkoja koskevan lupajärjestelmän tavoitteena on rajoittaa tarjonta siihen, mikä on tarpeen tupakoitsijoiden kysynnän tyydyttämiseksi, tupakkatuotteiden jakeluautomaattien lisääntymisen vaikutus on päinvastainen.

[46] Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 101 kohta.

[47] Tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 166 kohta) ja tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari (Korkeakouluopetus) (C-66/18, EU:C:2020:792, 178 kohta).

[48] Tuomio 17.12.2020, Onofrei (C-218/19, EU:C:2020:1034, 32 kohta).

[49] Tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari (Järjestöjen avoimuus) (C-78/18, EU:C:2020:476, 77 kohta) ja tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari (Korkeakouluopetus) (C-66/18, EU:C:2020:792, 179 kohta).

98. Italian hallituksen istunnossa esittämien selitysten perusteella vaikuttaa siltä, että tupakan jakeluautomaattien käyttö rajoittuu vähittäiskauppoihin ja erityisluvan saaneisiin toimijoihin. Tämä vahvistetaan lain nro 556/1977 [50] 20 §:ssä [51] ja viraston yleiskirjeessä nro 509/2007. [52]

99. Näiden säännösten mukaan jakeluautomaatit voidaan sijoittaa vähittäiskauppojen sisä- tai ulkopuolelle, kymmenen metrin säteelle sisäänkäynnin keskilinjasta. Liiketilat, joille voidaan myöntää erityislupa, voivat kyseisen luvan hakemisen sijasta vaihtoehtoisesti asentaa tupakan jakeluautomaatin saatuaan siihen hallintoviranomaisen luvan.

100. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava nämä selitykset huomioon arvioidessaan, onko tupakan jakeluautomaatteihin sovellettava järjestelmä oikeasuhteisuutta koskevan vaatimuksen mukainen vai johtaako se päinvastoin tupakan tarjonnan liialliseen lisääntymiseen, mikä heikentää maantieteellistä etäisyyttä ja asukastiheyttä koskevien kriteerien johdonmukaista soveltamista.

101. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen argumenteista, joilla pyritään kyseenalaistamaan maantieteellisen edellytyksen oikeasuhteisuus, on todettava, että jos myyntipisteiden väliset vähimmäisetäisyydet olisivat kilometrejä metrien sijasta, sillä olisi varmasti käyttäjiä karkottava vaikutus. Koska tällä päätöksellä olisi kuitenkin huomattavia vaikutuksia lailliseen kulutukseen, sen arviointi on lainsäätäjän tehtävä: kun pyritään löytämään kysynnän ja tarjonnan välinen tasapaino, jossa otetaan huomioon myyntipisteiden sijoittuminen alueelle, tuloksena voi olla pienempiin tai suurempiin etäisyyksiin perustuva järjestelmä, eikä unionin tuomioistuin nähdäkseni voi ilmoittaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle sopivinta etäisyyttä. [53]

102. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa maantieteellisten ja väestöä koskevien kriteerien (viimeksi mainittu kriteeri liittyy väestönlaskennasta saatuihin tietoihin) joustamattomuutta koskevasta väitteestä, että virastolla pitäisi olla oikeus ottaa huomioon muita seikkoja etäisyyksille ja asukasluvulle asetettujen tiukkojen rajojen lisäksi.

103. Jossain määrin joustamaton lainsäädännöllinen ratkaisu on mielestäni hyväksyttävä siltä osin kuin sillä pyritään takaamaan oikeusvarmuus ennalta määrättyjen objektiivisten perusteiden avulla. Lisäksi maantieteellisten ja väestöä koskevien tekijöiden soveltamista lievennetään

[50] Valtionmonopolien riippumattoman hallintoviranomaisen uralle ja henkilöstöryhmiin pääsyä koskevien kilpailumenettelyjen yksinkertaistamisesta, hallintoviranomaisen työntekijöiden perustehtävien muuttamisesta ja 14.11.1967 annetun lain nro 1095/1967 muuttamisesta 8.8.1977 annettu laki nro 556/1977 (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; GURI nro 228, 23.8.1977).

[51] Kyseisen säännöksen mukaan luvan saaneet vähittäiskaupat voivat asentaa jakeluautomaatteja a) liiketoimipaikkansa ulkopuolelle ja sen välittömään läheisyyteen, b) kunkin vähittäiskaupan kaupallisella vaikutusalueella sijaitseviin liiketiloihin vaihtoehtona mahdollisuudelle saada erityislupa, johon sovelletaan samoja lakisääteisiä ja hallinnollisissa määräyksissä asetettuja edellytyksiä.

[52] 11.1.2007 päivätty yleiskirje nro 509/2007, tupakan jakeluautomaatit. Operatiivisten järjestelyjen päivitys (Circolare di 11-01-2007, n. 509/2007, distributori automatici di sigarette. Aggiornamento disposizioni operative). Saatavilla osoitteessa https://www.indicenormativa.it/sites/default/files/aggiornamento_disposizioni_operative.pdf. Ks. myös yleiskirje nro 28/2021, muutoksista, jotka on tehty monopolituotteiden jakelusta niiden myöhempien määräysten perusteella, joista säädetään jälleenmyynnistä polttoaineiden jakeluasemilla ja alueen ulkopuolelle suuntautuvista kuljetuksista 2.7.2021 tehdyllä päätöksellä Prot. nro 231333/RU, annetulla ministeriön asetuksella nro 51/2021 (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). Saatavilla osoitteessa https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/6822722 /Circolare+dm+51 + 2021.pdf/77aad5ed-9c8b-94e1-d197-7a6f803ffbc5?t=1627895644180.

[53] Komissio väitti istunnossa, että etäisyyksiä ei ilmeisesti ole vahvistettu asiaa koskevien tutkimusten suorittamisen jälkeen, vaan ne perustuvat tupakkatuotteiden vähittäiskauppaan sovelletun järjestelmän muuttumattomuuteen.

asetuksen nro 38/2013 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyillä lisäperusteilla, jotka koskevat vähittäiskauppalupia ja erityislupia. Kuten Italian hallitus väittää, näiden perusteiden soveltaminen voisi lisätä järjestelmän joustavuutta. [54]

104. Esimerkiksi erityisolosuhteet (myös kausiluonteiset olosuhteet, kuten todellisen eikä vain väestönlaskentaan perustuvan asukasluvun kasvu useiden kuukausien aikana matkailun seurauksena) voidaan ottaa huomioon. Uusien myyntipisteiden avaaminen tällaisissa tapauksissa ei välttämättä johda ylimitoitettuun tarjontaan, jolla on tarkoitus vastata pois kotipaikastaan matkustaneiden käyttäjien palvelun tarpeeseen.

105. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka tietenkin tuntee paremmin kansallisen oikeuden, arvioinnista muuta ilmene, asetuksen nro 38/2013 3 §:n 1 ja 2 momentissa annetaan virastolle mahdollisuus ottaa huomioon alueet, joille rakennetaan uusia asuin- ja liiketiloja, sekä valtateiden risteysten ja kaupunkien tärkeimpien kokoontumispaikkojen erityinen merkitys ja se, sijaitseeko alueella erityisen tärkeitä toimipaikkoja tai tuotantorakenteita, joiden kävijämäärät ovat suuria ja joille ilmeisesti syntyy palvelun tarvetta.

106. Mikään ei siis näytä estävän ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta tutkimasta, voiko virasto näiden joustavuutta lisäävien tekijöiden avulla arvioida Finale Liguren, jossa käy jatkuvasti runsaasti matkailijoita, erityispiirteiden perusteella uuden vähittäiskauppaluvan myöntämistä.

107. Tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön puitesopimuksen vaikutuksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, ettei siinä mainita tupakan kysynnän ja tarjonnan vähentämiseksi suositeltujen keinojen joukossa myyjiin kohdistuvien rajoitusten käyttöönottoa. [55] Italian valtio voi kuitenkin oman harkintavaltansa rajoissa valita keinot, jotka sen mielestä soveltuvat parhaiten kansanterveyden suojelemiseen tupakkariippuvuuden vaikutuksilta. Hallinnollinen lupajärjestelmä, johon sovelletaan rajoittavia kriteerejä, soveltuu lähtökohtaisesti parhaiten tämän tavoitteen saavuttamiseen.

108. Loppujen lopuksi maantieteellisten ja väestöä koskevien tekijöiden yhdistelmä, jota tarvittaessa täydennetään muilla joustavuutta lisäävillä tekijöillä, voisi täyttää oikeasuhteisuutta koskevan edellytyksen ja direktiivin 2006/123 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset. Jakeluautomaattien asentamisesta on todettava, että se ei saa johtaa tupakkatuotteiden tarjonnan perusteettomaan lisääntymiseen, minkä arviointi on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

[54] Italian hallituksen kirjallisten huomautusten 47 kohta. Italian hallituksen mukaan ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ”ei ole ottanut huomioon, että Italian lainsäädännön joustavuus on jo sen vaatimalla tasolla”. Se lisää kuitenkin, että kansallinen lainsäätäjä on kohtuullista harkintavaltaa käyttäen katsonut, että matkailijamäärä ei kausiluonteisuutensa, sattumanvaraisuutensa ja vaihtelevuutensa vuoksi olisi asianmukainen peruste lisätä tupakan tarjontaa ja että nämä huomautukset ovat ristiriidassa tavanomaisen vähittäiskaupan vakauden kanssa.

[55] Sen sijaan puitesopimuksessa mainitaan muita tupakan kulutusta hillitseviä hyödyllisiä ja tehokkaita keinoja, kuten verotustoimenpiteet, monenlaisiin paikkoihin ulottuva tupakointikielto ja tupakkatuotteiden myrkyllisistä aineosista tiedottaminen, kun taas keinoista tarjonnan vähentämiseksi mainitaan esimerkiksi laittoman kaupan vastaiset toimet, kielto myydä tuotteita alaikäisille sekä kielto myydä yksittäisiä savukkeita tai pieniä savukepakkauksia.

V Ratkaisuehdotus

109. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale Amministrativo Regionale per la Ligurian esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 9 artiklan 1 kohtaa, 10 artiklan 1 ja 2 kohtaa, 14 artiklan 5 alakohtaa ja 15 artiklan 2 kohdan a alakohtaa

on tulkittava siten, että

– ne eivät lähtökohtaisesti ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan tupakkatuotteiden vähittäiskauppatoiminnan harjoittamista koskevien lupien myöntämisen edellytykseksi tiettyjen asukasluvun ja palveluntarjoajien välisen vähimmäisetäisyyden perusteella vahvistettujen rajoitusten noudattaminen

– ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava, voiko kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvien erityisten maantieteellisten ja väestöä koskevien kriteerien yhdistelmä, jota tarvittaessa täydennetään muilla joustavuuteen liittyvillä seikoilla, olla suhteellisuusperiaatteen mukainen ja täyttää direktiivin 2006/123 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset. Sen on myös ratkaistava, lisääkö jakeluautomaattien asentaminen perusteettomasti tupakkatuotteiden tarjontaa, mikä on ristiriidassa kansallisen lainsäädännön taustalla olevan terveyden suojelun tavoitteen kanssa.