



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2024. október 17.*

„Előzetes döntéshozatal – Belső piaci szolgáltatások – 2006/123/EK irányelv – Engedélyezési rendszer – 10. cikk – Az engedély megadására vonatkozó feltételek – Dohánytermékek értékesítése – Olyan nemzeti szabályozás, amely a dohánytermék-értékesítési helyek létesítésének engedélyezését bizonyos feltételek betartásától teszi függővé – A távolságra és a népességre vonatkozó feltételek – A közegészség dohányzással szembeni védelme”

A C-16/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) a Bírósághoz 2023. január 16-án érkezett, 2022. december 22-i határozatával terjesztett elő

a **FA.RO. di YK & C. Sas**

és

az **Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**

között,

JS

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: T. von Danwitz, a Bíróság elnökhelyettese, az első tanács elnökeként eljárva, A. Arabadjiev és I. Ziemele (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: C. Di Bella tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2024. január 24-i tárgyalásra,

* Az eljárás nyelve: olasz.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a FA.RO. di YK & C. Sas képviselőjében G. Briozzo avvocato,
- JS képviselőjében A. Celotto és L. Grazzini avvocati,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: D. Del Gaizo és F. Meloncelli avvocati dello Stato,
- a spanyol kormány képviselőjében M. Morales Puerta, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében L. Armati, L. Malferrari és M. Mataija, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2024. március 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikknek, az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.) 15. cikkének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az olasz jog szerinti FA.RO. di YK & C. Sas társaság (a továbbiakban: FA.RO.) és az Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (vám- és monopóliumügyi hatóság, Olaszország) (a továbbiakban: ADM) között e társaság azon kérelmének elutasításával kapcsolatban folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, hogy egy új feldolgozott dohánytermék-értékesítési helyet létesíthessen.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

- 3 Az Egészségügyi Világközgyűlés által 2003. május 21-én Genfben elfogadott, az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményének (kihirdette: a 2005. évi III. törvény) (a továbbiakban: keretegyezmény) preambuluma, amely egyezménynek az Európai Unió és tagállamai is részes felei, egyrészt elismeri, hogy „tudományos bizonyítékok egyértelműen megállapították, hogy a dohányzás és a dohányfüst-expozíció halált, betegséget és rokkantságot okoz”, másrészt pedig, hogy „a cigaretta és néhány egyéb dohánytartalmú termék úgy van megalkotva, hogy függőséget hozzon létre és tartson fenn, és [...] több összetevőjük és az általuk kibocsátott füst farmakológiaiilag aktív, toxikus, mutagén és karcinogén, valamint, hogy a dohányfüggőség külön kórképként van besorolva a betegségek legjelentősebb osztályozásaiban”.
- 4 A keretegyezmény 8–13. cikke a dohánykereslet csökkentésére vonatkozó intézkedésekről rendelkezik. E rendelkezések a dohányfüst-expozíció elleni védelemre, a dohánytermékek összetételének szabályozására, a dohánytermékek adatai nyilvánosságra hozatalának

szabályozására, a dohánytermékek csomagolására és címkézésére, a lakosság oktatására és a dohányzás-visszaszorítási kérdésekkel kapcsolatos lakossági tudatosságra, illetve a dohánytermékek reklámozásának, promóciójának és szponzorálásának általános tilalmára vonatkoznak. Ezen egyezmény 14. cikke a dohányfüggőséggel kapcsolatos kereslet csökkentését és a dohányzás abbahagyásának elősegítését célzó intézkedéseket ír elő, míg az említett egyezmény 15–17. cikke, amely a dohánykínálat csökkentésével kapcsolatos intézkedéseket taglalja, a dohánytermékek tiltott kereskedelmére, a kiskorúak részére történő és kiskorúak általi értékesítésre, illetve a gazdaságilag életképes alternatív tevékenységekhez nyújtott támogatásra vonatkozik.

Az uniós jog

5 A 2006/123 irányelv (2), (5), (7), (8) és (66) preambulumbekzdése az alábbiakat mondja ki:

„(2) A versenyképes szolgáltatási piac nélkülözhetetlen a gazdasági növekedés ösztönzéséhez és a munkahelyteremtéshez az Európai Unióban.[...] A fogyasztók számára szélesebb körű választási lehetőséget, valamint jobb és olcsóbb szolgáltatásokat biztosíthatna egy olyan szabad piac, amely a tagállamokat arra késztetné, hogy megszüntessék a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás korlátozásait, ugyanakkor növeljék az átláthatóságot, és bővítsék a fogyasztók számára nyújtott tájékoztatást.

[...]

(5) Szükséges ezért a szolgáltatók letelepedési szabadságát, valamint a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok elhárítása, valamint e két – a Szerződésben meghatározott – alapvető szabadság gyakorlásához szükséges jogbiztonság garántálása a szolgáltatások igénybevevői és a szolgáltatók számára. [...]

[...]

(7) Ez az irányelv olyan általános jogi keretet hoz létre, amely előnyös a szolgáltatások széles köre számára, miközben figyelembe veszi a tevékenységek és szakmák valamennyi típusának sajátosságait és szabályozási rendszerét. [...] Ez az irányelv figyelembe vesz egyéb közérdekű célokat is, így a környezet védelmét, a közbiztonságot, a közegészséget és a munkajog rendelkezéseinek való megfelelést.

(8) Helyénvaló, hogy ennek az irányelvnek a letelepedés szabadságára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseit csak olyan mértékben legyen kötelező alkalmazni, amilyen mértékben az érintett tevékenységek a versenyre nyitottak, így e rendelkezések a tagállamokat sem az általános gazdasági érdekű szolgáltatások liberalizációjára, sem a szolgáltatásokat nyújtó közintézmények magánosítására, sem az egyéb tevékenységek vagy egyes szolgáltatások esetében meglévő monopóliumok eltörlésére nem kötelezik.

[...]

(66) A szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a tevékenység gyakorlását egy tagállam területén nem lehet gazdasági vizsgálatról függővé tenni. A gazdasági vizsgálatnak az engedélymegadás előfeltételeként való alkalmazására vonatkozó tilalom a szó szoros értelmében vett gazdasági vizsgálatokra terjed ki, de nem érinti azokat a követelményeket,

amelyeket objektív, a közérdeken alapuló kényszerítő indok támaszt alá, például a városi környezet védelme, szociálpolitikai és közegészségügyi célok. Ez a tilalom nem érinti a versenyjog alkalmazásáért felelős hatóságok hatáskörgyakorlását.”

6 Ezen irányelv 1. cikkének (1)–(3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

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

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

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

7 Az említett irányelv 2. cikke (1) és (2) bekezdésének szövege a következő:

„(1) Ez az irányelv a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó.

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

a) általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások;

[...]”

8 Ugyanezen irányelv 4. cikke előírja:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

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

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

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

8. »közérdeken alapuló kényszerítő indok«: a Bíróság joggyakorlatában [helyesen: ítélkezési gyakorlatában] ilyenként elismert indokok, köztük az alábbiak: közrend; közbiztonság; közegészség; a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók, a szolgáltatások igénybevevői és a munkavállalók védelme; a kereskedelmi ügyletek méltányossága; a csalás elleni küzdelem; a környezet és a városi környezet védelme; állategészségügy; szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése; szociálpolitikai és kultúrpolitikai célok;

[...]

9 A 2006/123 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

- a) az engedélyezési rendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben;
- b) az engedélyezési rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;
- c) a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy az valóban hatékony legyen.”

10 Ezen irányelv 10. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében:

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

(2) Az (1) bekezdésben említett feltételek:

- a) megkülönböztetésmentesek;
- b) azokat a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;
- c) arányosak a közérdekhez kapcsolódó céllal;
- d) világosak és egyértelműek;
- e) objektívek;
- f) előzetesen nyilvánosságra hozták azokat;
- g) átláthatók és hozzáférhetők.”

11 Az említett irányelv 14. cikke előírja:

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

[...]

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

[...]”

12 A 2006/123 irányelv 15. cikkének (1)–(4) bekezdése kimondja:

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

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

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

[...]

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

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

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

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

(4) Az (1), (2) és (3) bekezdés az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén hozott jogszabályokra csak annyiban vonatkozik, amennyiben e bekezdések alkalmazása jogilag vagy ténylegesen nem akadályozza az ezekre ruházott különleges feladat teljesítését.”

Az olasz jog

Az 1293/1957. sz. törvény

- 13 Az 1957. december 22-i legge n° 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio (a monopólium alá tartozó termékek forgalmazási és értékesítési szolgáltatásainak szervezéséről szóló 1293. sz. törvény; a GURI 1958. január 13-i 9. száma) alapügy tényállására alkalmazandó szövegének (a továbbiakban: 1293/1957. sz. törvény) 16. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A monopólium tárgyát képező termékek nyilvános értékesítése értékesítési helyeken és engedély keretében történik.

Az első albekezdésben említett értékesítési helyeket a tartományi hivatal létesíti az állami monopóliumok önálló hatósága főigazgatójának határozatában megállapított kritériumok és szabályok szerint.”

- 14 E törvény 19. cikke a következőképpen rendelkezik.

„A monopólium tárgyát képező termékek értékesítési helyei között megkülönböztetendők:

[...]

b) a közforgalmú értékesítési helyek;

c) a speciális értékesítési helyek.

[...]

A másodikként említetteket legfeljebb kilenc éves időtartamra magánszemélyeknek adják koncesszióba vagy kezelésbe.

[...]”

- 15 Az említett törvény 21. cikkének első bekezdése szerint:

„A közforgalmú értékesítési helyeket ott hozzák létre, ahol – és amennyiben – ezt a közigazgatási szerv szolgáltatási érdekből hasznosnak és megfelelőnek ítéli.

Azokon a településeken, amelyek népessége nem haladja meg a 30 000 lakost, az újonnan létesített közforgalmú értékesítési helyeket kísérleti jelleggel rokkantak és háborús özvegyek, valamint a törvény által ezzel egyenértékűnek tekintett személyek kategóriái és katonai kitüntetéssel rendelkező személyek részére fenntartott pályázat útján ítélik oda.

A többi településen és a megyei székhelyeken a közforgalmú értékesítési helyeket kísérleti jelleggel nyilvános árverés útján ítélik oda.

Az értékesítési helyet annak a pályázónak ítélik oda, aki megfelel az ajánlati felhívásban meghatározott kritériumoknak, és aki a legmagasabb árat kínálja.

Az előző albekezdésekben említett kísérleti időszak három év, amelynek lejártát követően az értékesítési hely – ha azt nem szüntetik meg – a 25. cikk hatálya alá tartozónak minősül, és azt tárgyalásos eljárásban vagy közvetlenül a jelenlegi jogosultnak lehet odaítélni.”

- 16 Az 1293/1957. sz. törvényből az is kitűnik, hogy egyrészt a speciális értékesítési helyeket meghatározott helyeken a különleges szolgáltatási igények kielégítése céljából hozzák létre, másrészt pedig, hogy a közigazgatási szerv engedélyezheti, hogy a monopólium tárgyát képező termékeket engedély keretében többek között alkoholos italokat árusító helyeken értékesítsék. Ez utóbbi esetben az engedély jogosultja a hozzá legközelebb eső közforgalmú értékesítési helyen szerzi be az árut.

A 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet

- 17 A 2011. július 6-i decreto-legge n° 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (a pénzügyi stabilizációt szolgáló sürgős intézkedésekről szóló 98. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a GURI 2011. július 6-i 155. száma) – amely módosításokkal átkerült a 2011. július 15-i 111. sz. törvénybe (a GURI 2011. július 16-i 164. száma) – alapügy tényállására alkalmazandó szövegének (a továbbiakban: 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 24. cikkének (42) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„2013. március 31. előtt elfogadott rendeletben [...] a gazdasági és pénzügyminiszter rendelkezik a monopólium tárgyát képező termékek közforgalmú és speciális értékesítési helyeinek létesítésére vonatkozó részletes szabályokról, valamint az engedély kiadásáról és megújításáról az alábbi elvek alapján:

- a) az értékesítési hálózat optimalizálása és észszerűsítése, ideértve az értékesítési helyek elhelyezkedését szabályozó kritériumok meghatározását is, abból a célból, hogy a verseny védelme mellett a terület egészét lefedő értékesítési hálózat felhasználók részére történő biztosításának szükségletét egyensúlyba hozza az egészség védelméhez fűződő nyomós közérdekkel, amelynek célja a dohánytermékek lakossági kínálatában minden olyan ajánlat megelőzése és ellenőrzése, amelyet nem igazol a dohány iránti tényleges kereslet;
- b) közforgalmú értékesítési helyek csak akkor létesíthetők, ha teljesülnek bizonyos távolsági – legalább 200 méter – és népességi – az 1500 lakosonként 1 értékesítési hely aránynak megfelelő – követelmények.
- c) [...];
- d) a közforgalmú értékesítési helyeket csak akkor lehet áthelyezni, ha a b) pontban említett, a távolságra és adott esetben a népességre vonatkozó ugyanezen feltételek teljesülnek;
- e) speciális értékesítési helyek csak objektív és valós szolgáltatási igény megállapítása esetén létesíthetők, amely igényt az ugyanazon a referenciaterületen már meglévő többi értékesítési hely tényleges elhelyezkedése, valamint a b) pontban említett követelmények alapján kell felmérni;
- f) az engedélyek kiadását és megújítását azok egymást kiegészítő jellege és a monopólium tárgyát képező termékek értékesítési helyeivel való átfedés hiánya alapján kell értékelni, ideértve a távolsági kritérium azonosítását és alkalmazását is.”

A 38/2013. sz. miniszteri rendelet

- 18 A 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 24. cikkének (42) bekezdése alapján elfogadott, 2013. február 21-i decreto ministeriale n° 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo (a dohányzásra szánt termékek forgalmazásának és értékesítésének szabályozásáról szóló 38. sz. miniszteri rendelet; a GURI 2013. április 16-i 89. száma) alapügy tényállására alkalmazandó szövege (a továbbiakban: 38/2013. sz. miniszteri rendelet) 2. cikkének 1–3. bekezdése kimondja:

„1. A közforgalmú értékesítési helyek létesítése az e cikkben említett paraméterek betartása esetén engedélyezett.

2. Az új értékesítési helynek szánt helyiségnek a már működő legközelebbi értékesítési helytől való minimális távolsága legalább:

- a) 300 méter (m) a legfeljebb 30 000 fős lakossággal rendelkező településeken;
- b) 250 m a 30 001 és 100 000 fő közötti lakossággal rendelkező településeken;
- c) 200 m a 100 000 főt meghaladó lakossággal rendelkező településeken.

3. Új értékesítési hely létesítése nem engedélyezhető akkor, ha az érintett településen már eléri az 1500 lakosonként 1 értékesítési hely arányt, kivéve az 1500 főnél kevesebb lakosú településeken, amelyekre ezen arány nem vonatkozik, amennyiben megállapítható valós és konkrét szolgáltatási érdek, és a valamely más településen már működő legközelebbi közforgalmú értékesítési hely 600 méternél messzebb található.”

- 19 A miniszteri rendelet 3. cikkének 1–6. bekezdése szerint:

„1. Az [1293/1957. sz.] törvény 21. cikke értelmében a közforgalmú értékesítési helyeket az [ADM] illetékes hivatalai – határozattal – a szolgáltatási érdeknek megfelelően meghatározott határidőkön belül és helyeken hozzák létre, különös figyelmet fordítva az új lakóingatlan- és kereskedelmi fejlesztésekkel érintett övezetekre, a keresztutaknak és a helyben élő népesség tekintetében a főbb városi csomópontoknak a különös jelentőségére, a kiemelt jelentőségű és forgalmú hivatalok, illetve termelési egységek jelenlétére, amelyek a szolgáltatási érdek meglétét mutatják, valamint a hivatalokhoz beérkezett áthelyezési kérelmekre.

2. Az 1. bekezdés alkalmazásában az illetékes hivatalok a közforgalmú értékesítési helyek létesítését illetően minden naptári évre vonatkozóan két féléves tervet fogadnak el, figyelembe véve – a már meglévő értékesítési helyekre, valamint az időközben beérkezett áthelyezési kérelmekre is tekintettel –, hogy a feldolgozott dohánytermékek értékesítési hálózatát:

- a) a szolgáltatási érdekhez kell igazítani;
- b) oly módon kell megszervezni, hogy biztosítsa a kiskorúak, a közrend és közbiztonság, a közegészség, valamint a bevételek védelmében végzett hatósági ellenőrzések hatékonyságát és eredményességét.

3. Az egyes tervek elkészítése során értékelik az áthelyezési kérelmeket, valamint az új értékesítési helyekre vonatkozó azon javaslatokat, amelyek az adott félévet közvetlenül megelőző félévben

érkeztek be a közigazgatási szervhez. Az új értékesítési helyek létesítésére irányuló javaslatok nem keletkeztetnek sem jogokat az azokat benyújtó személyek számára, sem kötelezettségeket a közigazgatási szerv számára.

4. Az illetékes hivatal március 31. előtt és szeptember 30. előtt elkészíti az új közforgalmú értékesítési helyek létesítésére vonatkozó terv tervezetét, ügyelve arra, hogy a tervbe kizárólag olyan új értékesítési helyekre vonatkozó javaslatok kerüljenek, ahol fennáll a szolgáltatási igény, tiszteletben tartva a 2. cikkben meghatározott paramétereket, és figyelembe véve minden más hasznos vizsgálati adatot.

5. Minden féléves terv tervezetét illetően az illetékes hivatal [...] legkésőbb április 30-ig és október 31-ig az [ADM] intézményi honlapjának külön részében közzéteszi a terv tervezetét. [...].

6. Az illetékes hivatal, miután az összes rendelkezésre álló vizsgálati adatra tekintettel elkészítette a terv tervezetét, az új értékesítési helyek létesítésére irányuló eljárás megindításáról értesíti az új értékesítési hely székhelyétől 600 méternél kisebb távolságra lévő három legközelebbi értékesítési hely tulajdonosát, 15 napos határidőt biztosítva számukra az esetleges észrevételeik megtételére. E határidő leteltét követően az illetékes hivatal az összes rendelkezésre álló vizsgálati adatra tekintettel jóváhagyja az új értékesítési helyek létesítésének végleges tervét, és az ilyen helyek létesítésére megfelelőnek ítélt valamennyi terület tekintetében közzéteszi az [1293/1957. sz.] törvény 21. cikke alapján az odaítélésről szóló hirdetményt [...].”

- 20 Az említett miniszteri rendelet 7. cikke szerint az engedélyeket indokolnia kell annak, hogy a szolgáltatásnyújtásra olyan helyeken és nyitvatartási időben is szükség van, ahol és amikor a közforgalmú értékesítési helyek nem tudják azt biztosítani. Nem adható engedély abban az esetben, ha az előre meghatározott távolságon belül található legközelebbi értékesítési hely mellett dohányárusító automatát helyeztek el.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 21 A FA.RO. társaság Finale Ligure településen (Olaszország) vendéglátással és szeszesital-értékesítéssel kapcsolatos kereskedelmi tevékenységet folytat. Olyan engedéllyel rendelkezett, amely feljogosította arra, hogy létesítményében állami monopólium tárgyat képező termékeket értékesítsen kiskereskedelmi szinten. 2021. november 19-i beadványában az ADM eljárást indított ezen engedély visszavonása érdekében azzal az indokkal, hogy az a fő értékesítési hely, amelyhez ezen engedély a beszerzés tekintetében tartozott, és amely 300 méternél kisebb távolságra volt található, cigarettaautomatát helyezett el, ami a 38/2013. sz. miniszteri rendelet 7. cikke értelmében kizárta az engedély fenntartását.
- 22 A FA.RO. társaság ekkor arra irányuló kérelmet nyújtott be, hogy létesítményében egy új közforgalmú értékesítési helyet létesíthessen, és arra hivatkozott, hogy ezen értékesítési helyre a fogyasztók jelentős beáramlása miatt van szükség.
- 23 2022. március 31-én az ADM elfogadta a 6401/RU közleményt, amely az új közforgalmú értékesítési helyek Ligure területén való létesítésére vonatkozó féléves terv 2022. április 6-án közzétett tervezetét tartalmazta. A FA.RO. által létesíteni kért értékesítési hely e féléves terv tervezetében nem szerepelt azzal az indokkal, hogy a 38/2013. sz. miniszteri rendelet 2. cikkében megállapított, a távolságra és népességre vonatkozó feltételek nem teljesültek. Egyrészt ugyanis a

javasolt hely a másik két értékesítési helytől 176, illetve 220 méterre helyezkedett el. Másrészt a 11 358 fős helyben élő népességgel rendelkező Finale Ligure településen már működött 13 közforgalmú és speciális értékesítési hely.

- 24 A FA.RO. társaság keresetet indított a Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt, amely a kérdést előterjesztő bíróság, vitatva az említett fél éves terv tervezetét, valamint a végleges tervet, mivel azok nem rendelkeztek azon értékesítési hely létesítéséről, amelynek létesítését e társaság kérelmezte. E társaság többek között azzal érvelt, hogy egy új értékesítési helynek a létesítményében történő létesítése nem eredményezné a kínálat túlméretezését a kereslethez képest, mivel a hétvégenként és az idegenforgalmi idény alatt nagyszámban beáramló látogatók és turisták miatt a szolgáltatás tényleges igénybevevői százszor többen vannak, mint a helyben élő népesség. E körülmények között az ADM-nek nem szabadott volna mechanikusan alkalmaznia a releváns nemzeti szabályozás által meghatározott paramétereket, hanem meg kellett volna vizsgálnia a szolgáltatások piacára való szabad belépésre vonatkozó korlátozások szükségességét és arányosságát, és mellőznie kellett volna a 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 24. cikke (42) bekezdésének és a 38/2013. sz. miniszteri rendelet 2. cikkének alkalmazását, mivel azok a 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) és (2) bekezdésével ellentétesek.
- 25 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a jelen ítélet 22. pontjában említett kérelmet azért utasították el, mert nem tartották be a releváns nemzeti szabályozás által *in abstracto* meghatározott kritériumokat, anélkül hogy értékelték volna az e társaság által benyújtott bizonyítékokat, amelyek szerint a dohánytermékeknek a létesíteni kért értékesítési helyen való kereskedelme nem ösztönözné a kereslet növekedését, hanem éppen ellenkezőleg, már létező jelentős szolgáltatási igényt elégítené ki.
- 26 Márpedig az említett nemzeti szabályozás által előírt, a távolságra és népességre vonatkozó feltételek a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett területi és mennyiségi korlátozásoknak minősülnek, és lehet, hogy nem egyeztethetők össze az ezen irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében előírt kritériumokkal.
- 27 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy az a kényszerítő indok, amely a nemzeti jogalkotót ilyen korlátozó intézkedések előírására indította, az emberi egészségnek a dohánytermékek által jelentett kockázatokkal szembeni védelme. Mindazonáltal nem tűnik úgy, hogy e korlátozások valóban alkalmasak lennének arra, hogy visszatartsanak a dohánytermékek fogyasztásától, vagy legalábbis ne ösztönözzék azt, különösen az engedéllyel rendelkező értékesítési helyek jogosultjai által elhelyezhető árusító automaták egyre nagyobb elterjedése miatt, ami azzal a hatással jár, hogy a cigaretták állandóan hozzáférhetőek a fogyasztó számára. Ezenkívül ahhoz, hogy az egy adott területen található értékesítési helyek számának csökkentése visszatartó hatást fejthessen ki, arra lenne szükség, hogy a dohányboltok közötti minimális távolságot ne méterben, hanem kilométerben határozzák meg.
- 28 A távolságon és a népességen alapuló kritériumok szükségessége a keretegyezményből sem következik. Ezenkívül az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (verseny- és piacfelügyeleti hatóság, Olaszország) jelentéséből kitűnik egyrészt, hogy az alapügyben szóban forgó korlátozó intézkedések célja nem annyira a polgárok egészségének védelme, hanem inkább a tevékenység jövedelmezőségének biztosítása, másrészt pedig, hogy a minimális távolságokat, valamint a kínálat szerkezetének bármilyen típusú tervezését meg kell szüntetni.

- 29 Mindenesetre e korlátozások a kínálat és a kereslet kiegyensúlyozott aránya révén elérni kívánt egészségvédelmi célra tekintettel túlzónak bizonyulhatnak, mert merevek, és kizárólag a hivatalos népességnylvántartás adatain alapulnak.
- 30 Így a kérdést előterjesztő bíróság szerint az ADM-nek képesnek kellene lennie azon esetleges objektív körülmények értékelésére, amelyek azt bizonyítják, hogy egy új közforgalmú értékesítési hely létesítése a távolságra és népességre vonatkozó feltételek be nem tartása ellenére megfelelne a szolgáltatási igényeknek, és következésképpen nem vezetne a kínálat túlméretezéséhez, különösen akkor, ha – mint a jelen esetben is – a fogyasztói kör a turizmus magas szintje miatt sokkal jelentősebb, mint csupán a helyben élő népesség.
- 31 E körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Úgy kell-e értelmezni a [2006/123] irányelv 15. cikkét, valamint az EUMSZ 49. cikket, az EUMSZ 56. cikket és az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság és a helyben élő népesség alapján határozza meg a dohánytermék-értékesítési helyek engedélyezésére vonatkozó korlátozásokat?
- 2) Úgy kell-e értelmezni a [2006/123] irányelv 15. cikkét, valamint az EUMSZ 49. cikket, az EUMSZ 56. cikket és az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely anélkül köti előre meghatározott, a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolságra és a helyben élő népességre vonatkozó paraméterek betartásához a dohánytermék-értékesítési helyek engedélyezését, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság olyan egyéb objektív ténybeli körülményeket értékelhetne, amelyek a fent említett követelmények teljesülése hiányában is bizonyítják valamely szolgáltatási szükségletnek a konkrét ügyben való fennállását?”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

- 32 A spanyol kormány lényegében azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel az alapügyben szóban forgó helyzetben az értelmezni kért rendelkezések egyike sem alkalmazható. Az olasz kormány a maga részéről, anélkül hogy formálisan elfogadhatatlansági kifogást emelne, a 2006/123 irányelv 2. cikkének (1) és (2) bekezdésére hivatkozva vitatja ezen irányelvnek az említett helyzetre való alkalmazhatóságát.
- 33 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikkel létrehozott együttműködés keretében kizárólag az ügyben eljáró és a meghozandó határozatért felelős nemzeti bíróság feladata annak értékelése, hogy az ügy sajátos jellemzőire tekintettel az ítélet meghozatalához szükség van-e az előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróságnak feltett kérdések relevánsak-e. Következésképpen, amennyiben az előterjesztett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni (2024. május 8-i Instituto da Seguranga Social és társai ítélet, C-20/23, EU:C:2024:389, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 34 Ebből következik, hogy az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolását, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2024. május 8-i Instituto da Segurança Social és társai ítélet, C-20/23, EU:C:2024:389, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 35 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint továbbá a Bíróság és a nemzeti bíróságok között létrehozott együttműködés keretében az uniós jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezésének szükségessége megköveteli, hogy a nemzeti bíróság szigorúan tiszteletben tartsa az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmát érintő és a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében kifejezetten meghatározott követelményeket (2023. november 28-i Commune d’Ans ítélet, C-148/22, EU:C:2023:924, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 36 Így nélkülözhetetlen többek között az, hogy – amint azt az eljárási szabályzat 94. cikkének c) pontja kimondja – az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tartalmazza azon okok ismertetését, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet az említett bíróság e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít (2023. november 28-i Commune d’Ans ítélet, C-148/22, EU:C:2023:924, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikknek, az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének, valamint a 2006/123 irányelv 15. cikkének értelmezését kéri a Bíróságtól.
- 38 Először is az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EUM-Szerződésnek a letelepedés szabadságára, a szolgáltatásnyújtás szabadságára és a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezései főszabály szerint nem alkalmazandók azokra a helyzetekre, amelyeknek minden eleme egyetlen tagállamra korlátozódik (2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet, C-268/15, EU:C:2016:874, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. január 18-i Thelen Technopark Berlin ítélet, C-261/20, EU:C:2022:33, 50. pont).
- 39 A Bíróság, amelyhez a nemzeti bíróság olyan helyzetben fordult, amelynek valamennyi eleme egyetlen tagállamra korlátozódik, az utóbbi bíróság erre vonatkozó tájékoztatása nélkül nem tekintheti úgy, hogy az EUM-Szerződés alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek előzetes döntéshozatal keretében kért értelmezése szükséges az említett bíróság előtt folyamatban lévő jogvita eldöntéséhez. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis ki kell tűnniük azon konkrét elemeknek, amelyek alapján kapcsolat állapítható meg egy minden elemében az érintett tagállam területére korlátozódó jogvita tárgya vagy körülményei, illetve az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk között (lásd ebben az értelemben: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet, C-268/15, EU:C:2016:874, 54. pont; 2022. január 18-i Thelen Technopark Berlin ítélet, C-261/20, EU:C:2022:33, 52. pont).
- 40 Következésképpen egy olyan helyzetben, amelynek minden eleme egyetlen tagállamra korlátozódik, a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikke előírásának megfelelően a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megjelölnie a Bíróság számára, hogy kizárólagosan belső jellege

ellenére az előtte folyamatban lévő jogvita mennyiben mutat kapcsolatot az uniós jog alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseivel, amely kapcsolat e jogvita elbírálásához szükségessé teszi az előzetes döntéshozatal keretében kért értelmezést (lásd ebben az értelemben: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet, C-268/15, EU:C:2016:874, 55. pont; 2022. január 18-i Thelen Technopark Berlin ítélet, C-261/20, EU:C:2022:33, 53. pont).

- 41 Márpedig egyrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapügyet jellemző összes elem egyetlen tagállamra, a jelen esetben az Olasz Köztársaságra korlátozódik. Másrészt e határozat nem tartalmaz olyan utalást, amely arra engedne következtetni, hogy e jogvita tárgya – tisztán belső jellege ellenére – az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkel olyan kapcsolatot mutat, amely az említett jogvita eldöntéséhez szükségessé teszi e rendelkezések értelmezését.
- 42 Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok annyiban, amennyiben azok az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk értelmezésére vonatkoznak.
- 43 Másodszor, ami az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését illeti, emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy e rendelkezés előírja, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben e szabályok alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását, másrészt pedig arra, hogy e rendelkezés arra irányul, hogy összeegyeztesse a tagállamok azon érdekeit, hogy egyes vállalkozásokat gazdaság- vagy szociálpolitikai eszközként vegyenek igénybe, az Unió azon érdekeivel, amelyek a versenyszabályok tiszteletben tartására és a belső piac egységének megővésére irányulnak (2020. november 24-i Viasat Broadcasting UK ítélet, C-445/19, EU:C:2020:952, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 44 Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság azzal, hogy csupán azt jelzi, hogy a távolságra és népességre vonatkozó feltételek az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésében biztosított alapvető jogokat és szabadságokat érintő korlátozásoknak minősülnek, nem fejt ki azt a kapcsolatot, amelyet e rendelkezés és az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás között felállít.
- 45 Ennélfogva az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések annyiban is elfogadhatatlanok, amennyiben az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének értelmezésére vonatkoznak.
- 46 Harmadszor, a 2006/123 irányelv értelmezését illetően a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a nemzeti szabályozásban előírt, a távolságra és népességre vonatkozó feltételek ezen irányelv 15. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett területi és mennyiségi korlátozásoknak minősülhetnek. Abban az esetben, ha ez lenne a helyzet, e bíróság arra keresi a választ, hogy e feltételek összeegyeztethetők-e az említett irányelv 15. cikkének (3) bekezdésével, és ennek keretében az említett feltételeket ez utóbbi rendelkezésre tekintettel elemzi. Így a kérdést előterjesztő bíróság kifejti a 2006/123 irányelv rendelkezései és az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás között általa megállapított kapcsolatot, valamint azokat az okokat, amelyek miatt kérdés merült fel benne ezen irányelv értelmezésével kapcsolatban.
- 47 Egyébiránt a Bíróság a 2006/123 irányelv szó szerinti, történeti, rendszertani és teleologikus értelmezését követően többször kimondta, hogy az irányelvnek a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozó III. fejezetének rendelkezéseit, amely fejezet foglalja magában ezen irányelv 15. cikkét, úgy kell értelmezni, hogy azok olyan helyzetre is alkalmazandók, amelyek

összes releváns vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint (2023. április 20-i Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato [Ginosa település önkormányzata] ítélet, C-348/22, EU:C:2023:301, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 48 Márpedig, amennyiben nem nyilvánvaló, hogy valamely uniós jogi rendelkezés értelmezése nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, az e rendelkezésnek az alapügyben való alkalmazhatatlanságára alapított kifogás nem döntheti meg az előterjesztett kérdések relevanciájára vonatkozó vélelmet, és e kifogást az előterjesztett kérdések érdemére vonatkozó elemzés keretében kell megvizsgálni (lásd ebben az értelemben: 2024. március 7-i Roheline Kogukond és társai ítélet, C-234/22, EU:C:2024:211, 27. és 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 49 Ebből következik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2006/123 irányelv értelmezésére vonatkozó részében elfogadható.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

- 50 Két kérdésével, amelyeket célszerű együtt vizsgálni, az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2006/123 irányelv 15. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely anélkül köti a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolságra és népességre vonatkozó feltételek betartásához a dohánytermék-értékesítési helyek engedélyezését, hogy lehetővé tenné, hogy az illetékes hatóság e feltételek helyett figyelembe vegye a fogyasztók számának időszakos növekedéseit.

A 2006/123 irányelv hatályáról

- 51 Elöljáróban meg kell vizsgálni, hogy a 2006/123 irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy az alapügyben szóban forgó helyzet az irányelv hatálya alá tartozik, mivel a spanyol és az olasz kormány ezen irányelv 1. cikkének (3) bekezdésére, illetve 2. cikkének (1) és (2) bekezdésére figyelemmel az említett irányelv alkalmazhatatlanságára hivatkozik.
- 52 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a 2006/123 irányelv rendelkezéseit nemcsak e rendelkezések szövegére, hanem azon szövegösszefüggésre, amelybe az említett rendelkezések illeszkednek, valamint annak a szabályozásnak a célkitűzéseire is figyelemmel kell értelmezni, amelynek a részét képezik (lásd ebben az értelemben: 2021. július 15-i BEMH és CNCC ítélet, C-325/20, EU:C:2021:611, 18. pont; 2023. október 12-i INTER CONSULTING ítélet, C-726/21, EU:C:2023:764, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 53 A 2006/123 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése szerint ezen irányelv nem foglalkozik a szolgáltatási monopóliumok eltörlésével.
- 54 A (8) preambulumbekkezdése értelmében helyénvaló, hogy az említett irányelvnek a letelepedés szabadságára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseit csak olyan mértékben legyen kötelező alkalmazni, amilyen mértékben az érintett tevékenységek a versenyre nyitottak, így e rendelkezések nem kötelezik a tagállamokat többek között az egyéb tevékenységek vagy egyes szolgáltatások esetében meglévő monopóliumok eltörlésére.

- 55 Így a 2006/123 irányelv (8) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikke (3) bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy ezen irányelv hatálya alól ki vannak zárva azok a helyzetek, amelyekben valamely szolgáltatás nyújtása ki van vonva a verseny alól, mivel a nemzeti szabályozás bizonyos szolgáltatások nyújtására monopóliumot biztosított valamely gazdasági szereplőnek (lásd ebben az értelemben: 2018. november 14-i Memoria és Dall’Antonia ítélet, C-342/17, EU:C:2018:906, 41. pont), és amelyekben az említett irányelv rendelkezéseinek alkalmazása megkérdőjelezné e monopólium fennállását.
- 56 A 2006/123 irányelv 1. cikke (3) bekezdésének ilyen értelmezése lehetővé teszi az így megállapított, eltérést engedő rendelkezés hatékony érvényesülésének megőrzését, tiszteletben tartva ezen irányelv célját, amely – amint az többek között a (2) és (5) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik – arra irányul, hogy elhárítsa a szolgáltatók tagállamokban való letelepedési szabadságát és a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályokat annak érdekében, hogy hozzájáruljon a szabad és versenyképes belső piac megvalósításához (2018. január 30-i X és Visser ítélet, C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 104. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 57 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó szabályozás a feldolgozott dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítését a közhatalom által közforgalmú és speciális értékesítési helyek, valamint engedélyek keretében feljogosított forgalmazók számára tartja fenn.
- 58 Ebből következik, hogy a feldolgozott dohánytermékek kiskereskedelmi forgalmazásában álló tevékenység, amely a 2006/123 irányelv 4. cikkének 1. pontja értelmében vett „szolgáltatás” fogalmába tartozik (lásd analógia útján: 2018. január 30-i X és Visser ítélet, C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 91. pont; 2018. szeptember 26-i Van Gennip és társai ítélet, C-137/17, EU:C:2018:771, 76. pont), nincs kivonva a verseny alól, és azt nem biztosították egyetlen gazdasági szereplőnek, hanem független magánszemélyek folytatják. Ezenkívül az alapügyben szóban forgó szabályozás a különböző gazdasági szereplőknek a feldolgozott dohánytermékek kiskereskedelmi forgalmazásának piacához való hozzáféréssel foglalkozik.
- 59 Amint arra a főtanácsnok az indítványának 47. pontjában rámutat, bár az értékesítési helyek működtetésére vonatkozó koncessziók odaítélése és az engedélyek megadása magában foglalja, hogy az értékesítési helyeket engedélyező és az engedélyeket megadó olasz közigazgatási szerv közhatalmi jogosítványokat gyakorol, e körülmény nem jelenti sem azt, hogy e közigazgatási szerv maga biztosítja a feldolgozott dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítését, sem azt, hogy beavatkozna az ilyen értékesítési helyek és engedélyek jogosultjainak kereskedelmi döntéseibe.
- 60 Következésképpen az olyan szabályozás, amely a feldolgozott dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítését a közhatalom által közforgalmú és speciális értékesítési helyek, valamint engedélyek keretében feljogosított forgalmazók számára tartja fenn, nem tekinthető a 2006/123 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „szolgáltatási monopólium” fogalmába tartozónak.
- 61 Az olasz kormány azon érveit illetően, miszerint a 2006/123 irányelv a (8) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikkének (1) és (2) bekezdése miatt nem alkalmazható, mivel a feldolgozott dohánytermékeket forgalmazók olyan általános gazdasági érdekű tevékenységet folytatnak, amely a dohányértékesítésre vonatkozó adómonopólium működését biztosítja, elegendő emlékeztetni arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy az ezen irányelvben megállapított szabályok főszabály szerint alkalmazandók az általános gazdasági

érdekű szolgáltatásokra, mivel kizárólag az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások nem tartoznak e szabályok alkalmazási körébe (2019. április 11-i Repsol Butano és DISA Gas ítélet, C-473/17 és C-546/17, EU:C:2019:308, 43. pont).

- 62 Következésképpen a 2006/123 irányelv 1. cikkének (3) bekezdését, valamint 2. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy ezen irányelv hatálya alá tartozik az olyan szabályozás, amely a feldolgozott dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítését a közhatalom által közforgalmú és speciális értékesítési helyek, valamint engedélyek keretében feljogosított forgalmazók számára tartja fenn.

A 2006/123 irányelv releváns rendelkezéseiről

- 63 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ezt szem előtt tartva a Bíróság figyelembe vehet olyan uniós jogi normákat, amelyekre a nemzeti bíróság a kérdésében nem hivatkozott (2024. február 22-i Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date ítélet, C-491/21, EU:C:2024:143, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 64 A 2006/123 irányelv 15. cikke, amelynek értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kéri, a 14. cikkel együtt ezen irányelv III. fejezetének a tiltott vagy értékelendő követelményekre vonatkozó 2. szakaszában található, míg ugyanezen fejezet 1. szakasza, amely az említett irányelv 9–13. cikkét tartalmazza, az engedélyekre vonatkozik.
- 65 E tekintetben a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja úgy határozza meg az „engedélyezési rendszer” fogalmát, mint „bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan alakszerű vagy hallgatóságos határozatot szerezzen”.
- 66 Ami ezen irányelv 4. cikkének 7. pontját illeti, e pont úgy határozza meg a „követelmény” fogalmát, mint „bármely olyan kötelezettség, tilalom, feltétel vagy korlátozás, amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő, vagy amelyek az ítélkezési gyakorlatból, a közigazgatási gyakorlatból, szakmai testületek szabályaiból, vagy szakmai szövetségek vagy egyéb szakmai szervezetek által jogi autonómiájuk gyakorlása során elfogadott kollektív szabályokból erednek”.
- 67 A Bíróság kimondta, hogy a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja értelmében vett „engedélyezési rendszer” különbözik az ezen irányelv 4. cikkének 7. pontja értelmében vett „követelménytől”, mivel az előbbi a szolgáltató által tett lépéseket, valamint azt az alakszerű határozatot foglalja magában, amellyel az illetékes hatóságok engedélyezik e szolgáltató tevékenységét (2020. szeptember 22-i Cali Apartments ítélet, C-724/18 és C-727/18, EU:C:2020:743, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 68 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az alapjogvita arra vonatkozik, hogy az ADM jogszerűen tagadta-e meg azt, hogy az új közforgalmú értékesítési helyek Liguria területén való létesítésére vonatkozó féléves tervben engedélyezze a FA.RO. számára, hogy a létesítményében értékesítési helyet létesítsen, azzal az indokkal, hogy a nemzeti szabályozásban előírt, a távolságra és népességre vonatkozó feltételek nem teljesültek.

- 69 Ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelemből az is kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás értelmében a szolgáltatónak ahhoz, hogy feldolgozott dohánytermékeket forgalmazhasson, koncesszióba vagy kezelésbe kell kapnia egy közforgalmú vagy speciális értékesítési helyet, illetve engedélyt kell szereznie, amelyeket az e szabályozásban előírt eljárás végén ítélik oda. Ami közelebbről a közforgalmú értékesítési helyeket illeti, azok létesítéséhez az előzetesen elkészített féléves terv alapján az ADM által hozott határozat szükséges. E terv elkészítése során az ADM figyelembe veszi az új közforgalmú értékesítési helyek létesítése iránt benyújtott kérelmeket. Az említett terv olyan új értékesítési helyeket tartalmaz, amelyek esetében szolgáltatási igény áll fenn, és amelyek megfelelnek a vonatkozó szabályozásban meghatározott feltételeknek.
- 70 Amint arra a főtanácsnok az indítványának 59–63. pontjában lényegében rámutatott, a szolgáltató ahhoz, hogy feldolgozott dohánytermékeket forgalmazhasson, köteles tehát lépéseket tenni annak érdekében, hogy az illetékes hatóságtól olyan alakszerű határozatot kapjon, amely lehetővé teszi számára e tevékenység végzését.
- 71 Márpedig e jellemzők megfelelnek a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja értelmében vett „engedélyezési rendszer” jelen ítélet 67. pontjában felidézett jellemzőinek. A feldolgozott dohánytermékek kiskereskedelmi értékesítésének szervezése tehát – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatokra is figyelemmel – az e rendelkezés értelmében vett „engedélyezési rendszer” fogalmába tartozik.
- 72 Mivel olyan tagállami szabályozásról van szó, amelynek értelmében a nemzeti jogalkotó bizonyos hatóságokat a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja értelmében vett engedélyezési rendszer alkalmazásával bíz meg, meghatározva azon feltételeket, amelyekről az e rendszer által előírt engedélyek megadása függ, a nemzeti bíróságok feladata egyrészt annak értékelése, hogy egy ilyen eszköz nemzeti jogalkotó általi igénybevétele összhangban áll-e ezen irányelv 9. cikkével, másrészt pedig annak vizsgálata, hogy az ezen engedélyek megadását körülhatároló, e jogalkotó által rögzített szempontok, továbbá e szempontoknak – a vitatott intézkedéseket meghozó – hatóságok általi tényleges alkalmazása összhangban van-e az említett irányelv 10. cikkében előírt követelményekkel (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 22-i Cali Apartments ítélet, C-724/18 és C-727/18, EU:C:2020:743, 59. pont).
- 73 Márpedig előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a kérdést előterjesztő bíróság egyértelműen jelezte, hogy nem kívánja a 2006/123 irányelv 9. cikke alapján megkérdőjelezni az olasz szabályozásban előírt engedélyezési rendszer jogszerűségét, ezáltal pedig kizárta a kérdéseinek hatálya alól az ilyen eszköz nemzeti jogalkotó általi igénybevétele e cikkel való összeegyeztethetőségének kérdését.
- 74 Következésképpen a 2006/123 irányelv 10. cikkét kell értelmezni annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára olyan hasznos iránymutatást lehessen nyújtani, amely lehetővé teszi számára annak értékelését, hogy e rendelkezésnek megfelelnek-e a távolságra és népességre vonatkozó azon feltételek, amelyekhez a nemzeti szabályozás a feldolgozott dohánytermékek új közforgalmú értékesítési helyeinek létesítését köti.

A távolságra és népességre vonatkozó feltételekről

- 75 Az alapügyben vitatott, a távolságra és népességre vonatkozó feltételek egyrészt a 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 24. cikke (42) bekezdésének b) pontjában, másrészt a 38/2013. sz. miniszteri rendelet 2. cikkében találhatók. Az elsőként említett rendelkezés szerint a

közforgalmú értékesítési helyek közötti távolság nem lehet kisebb, mint 200 m, és be kell tartani az 1500 lakosonként 1 értékesítési hely arányt. A második rendelkezés értelmében az új értékesítési helynek szánt helyiségnek a már működő legközelebbi értékesítési helytől való minimális távolsága legalább 300 m a legfeljebb 30 000 fős lakossággal rendelkező településeken, 250 m a 30 001 és 100 000 fő közötti lakossággal rendelkező településeken, valamint 200 m a 100 000 főt meghaladó lakossággal rendelkező településeken. E második rendelkezés ezenkívül pontosítja, hogy az 1500 lakosonként 1 értékesítési hely arányt nem kell betartani az értékesítési hely nélküli, 1500 főnél kevesebb lakosú településeken, amennyiben megállapítható valós és konkrét szolgáltatási érdek, és a valamely más településen már működő legközelebbi közforgalmú értékesítési hely 600 méternél messzebb található.

- 76 Márpedig a 2006/123 irányelv 10. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az ezen irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében említett engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek megakadályozzák az illetékes hatóságokat abban, hogy vizsgálati jogkörüket önkényesen gyakorolják. Az említett irányelv 10. cikke (2) bekezdésének a)–g) pontja szerint e feltételeknek megkülönböztetésmenteseknek kell lenniük, azokat a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania, arányosaknak kell lenniük a közérdekhez kapcsolódó e céllal, világosaknak és egyértelműeknek, valamint objektíveknek kell lenniük, azokat előzetesen nyilvánosságra kell hozni, és végül átláthatóknak és hozzáférhetőknak kell lenniük.
- 77 Először is e feltételek hátrányos megkülönböztetéstől mentes, a 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének a) pontjában megkövetelt jellegét illetően meg kell állapítani, hogy a szolgáltatók közötti legkisebb távolságon és a népességen alapuló feltételek nem vezetnek be a szolgáltató állampolgársága alapján történő különbségtételt.
- 78 Másodszor meg kell vizsgálni, hogy a távolságra és népességre vonatkozó e feltételeket alátámasztja-e valamely közérdeken alapuló kényszerítő indok, amint azt ezen irányelv 10. cikke (2) bekezdésének b) pontja megköveteli.
- 79 A kérdést előterjesztő bíróság és az olasz kormány által nyújtott magyarázatokból kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó, a távolságra és népességre vonatkozó feltételeket azon célból írták elő, hogy megvédjék az emberi egészséget a feldolgozott dohánytermékek által jelentett kockázatokkal szemben.
- 80 E tekintetben ugyanis a 98/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 24. cikke (42) bekezdésének a) pontjából kitűnik, hogy azért határozták meg a feldolgozott dohánytermékek értékesítési helyeinek elhelyezkedését szabályozó kritériumokat, hogy a verseny védelme mellett a terület egészét lefedő értékesítési hálózat felhasználók részére történő biztosításának szükségletét egyensúlyba hozzák az egészség védelméhez fűződő nyomós közérdekkel, amelynek célja a feldolgozott dohánytermékek lakossági kínálatában minden olyan ajánlat megelőzése és ellenőrzése, amelyet nem igazol a dohány iránti tényleges kereslet. A 38/2013. sz. miniszteri rendelet 3. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontja ezenkívül előírja, hogy a feldolgozott dohánytermékek értékesítési hálózatát a szolgáltatási érdekhez kell igazítani, és oly módon kell megszervezni, hogy biztosítsa a kiskorúak, a közrend és közbiztonság, a közegészség, valamint a bevételek védelmében végzett hatósági ellenőrzések hatékonyságát és eredményességét.

- 81 A közegészség védelme – amint az a 2006/123 irányelv 4. cikkének 8. pontjából, valamint (7) preambulumbekkezdéséből kitűnik – azon közérdeken alapuló kényszerítő okok között szerepel, amelyek igazolhatják a mozgásszabadságok korlátozását (lásd ebben az értelemben: 2015. december 23-i Hiebler ítélet, C-293/14, EU:C:2015:843, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 82 Ennélfogva meg kell állapítani, hogy az emberi egészségnek a feldolgozott dohánytermékek által jelentett kockázatokkal szembeni védelme igazolhatja az e termékek új kiskereskedelmi értékesítési helyeinek megnyitására vonatkozó korlátozásokat.
- 83 Ezzel szemben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a tisztán gazdasági jellegű megfontolások nem minősülhetnek közérdeken alapuló nyomós indoknak (lásd ebben az értelemben: 2010. április 15-i CIBA ítélet, C-96/08, EU:C:2010:185, 48. pont; 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország [Regisztrációs adó] ítélet, C-552/15, EU:C:2017:698, 89. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 84 Amint arra a főtanácsnok az indítványának 67. pontjában rámutatott, ezen állandó ítélkezési gyakorlatot tükrözi a 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontja, valamint (66) preambulumbekkezdése. Ezen irányelv 14. cikkének 5. pontja szerint egyrészt tilos az olyan gazdasági vizsgálat eseti alkalmazása, amely az engedély megadását gazdasági szükséglet vagy piaci igény fennállásának igazolásához, vagy a tevékenység lehetséges vagy jelenlegi gazdasági hatásainak felméréséhez köti, vagy annak vizsgálatához, hogy a tevékenység az illetékes hatóság által meghatározott gazdasági tervezés céljainak megfelel-e. Másrészt e tiltás nem érinti azokat a tervezési követelményeket, amelyek nem gazdasági célokra törekszenek, hanem közérdeken alapuló kényszerítő indokokat szolgálnak.
- 85 Bár a 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontja ezen irányelv III. fejezetének a tiltott vagy értékelendő követelményekre vonatkozó 2. szakaszában szerepel, míg a 10. cikk ugyanezen III. fejezetnek az engedélyekre vonatkozó 1. szakaszában található, az engedélyezési rendszerek nem tartalmazhatnak az elsőként említett rendelkezésben felsoroltakhoz hasonló tiltott követelményeket, amint erre a főtanácsnok az indítványának 64. pontjában lényegében rámutatott.
- 86 Egyébként e megállapítás magából a 2006/123 irányelv 14. cikke 5. pontjának szövegéből következik, amely előírja, hogy tilos „az engedély megadását” gazdasági szükséglet vagy piaci igény fennállásának igazolásához kötni.
- 87 Márpedig, mivel az 1293/1957. sz. törvény 21. cikkének első bekezdése, valamint a 38/2013. sz. miniszteri rendelet 3. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontja az értékesítési hálózat szolgáltatási érdekekhez történő igazításának és a bevételek biztosításának szükségességére hivatkozik, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az e nemzeti szabályozásban megállapított kritériumok nem vezetnek-e olyan gazdasági vizsgálat eseti alkalmazásához, amely az új közforgalmú értékesítési helyek létesítését a 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontja értelmében gazdasági szükséglet vagy piaci igény fennállásának igazolásához köti.
- 88 E tekintetben, amint az az olasz kormány észrevételeiből kitűnik, a távolságra és népességre vonatkozó feltételek célja, hogy a kínálatot a tényleges keresletre korlátozzák, elkerülve egyrészt az értékesítési helyek elterjedését azokon a területeken, ahol a meglévő értékesítési helyek már

kielégítik a keresletet, másrészt pedig elkerülve a nem kellő számú értékesítési helyet, amely miatt a kereslet egy része kielégítetlen maradna, és ez következésképpen kedvezne a csempésztevékenységeknek.

- 89 Mivel ennél fogva úgy tűnik, hogy az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozásban felállított kritériumok a kereslet és kínálat jobb összehangolására irányulnak, azok a 2006/123 irányelv 14. cikkének 5. pontja értelmében vett tiltott gazdasági vizsgálatnak minősíthetők – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia –, amennyiben bebizonyosodik, hogy céljuk az, hogy elegendő bevételt biztosítsanak a feldolgozott dohánytermékek értékesítőinek, vagy hogy maximalizálják az e termékek fogyasztását terhelő adók beszedését.
- 90 Ezzel szemben abban az esetben, ha az említett kritériumok nem gazdasági jellegű célt követnek, és azokat objektíve olyan közérdeken alapuló kényszerítő indok igazolja, mint a közegészség védelme, elkerülve a fogyasztás megnövekedett kínálat révén történő ösztönzését, és visszatartó hatást gyakorolva a keresletre, akkor e kritériumok nem tartoznának e tilalom hatálya alá.
- 91 Harmadszor emlékeztetni kell arra, hogy a 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglalt arányosság elvének tiszteletben tartása azt jelenti, hogy az intézkedés alkalmas az elérni kívánt cél koherens és szisztematikus módon történő megvalósításának biztosítására, és nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben: 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet, C-391/20, EU:C:2022:638, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 92 Annak meghatározása érdekében, hogy az alapügyben szóban forgó szabályozás megfelel-e ezen követelményeknek, és ha igen, milyen mértékben, a kérdést előterjesztő bíróságnak objektív módon, statisztikai adatok segítségével vagy más eszközökkel meg kell vizsgálnia, hogy az érintett tagállam hatóságai által előterjesztett bizonyítékok alapján észszerűen úgy tekinthető-e, hogy a választott eszközök alkalmasak a követett célkitűzések megvalósítására, és hogy ez utóbbiak elérhető-e kevésbé korlátozó intézkedésekkel (lásd ebben az értelemben: 2023. december 21-i CDIL-ítélet, C-96/22, EU:C:2023:1025, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 93 Mindazonáltal a Bíróság, amelynek az a feladata, hogy hasznos választ adjon e bíróságnak, hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az alapeljárás iratai, valamint az elé terjesztett írásbeli észrevételek alapján útmutatást adjon e bíróságnak a döntéshez (2023. december 21-i CDIL-ítélet, C-96/22, EU:C:2023:1025, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 94 E tekintetben meg kell állapítani – amint arra a főtanácsnok az indítványának 90. pontjában rámutatott –, hogy a távolságra és a népességre vonatkozó feltételek ötvözte alkalmasnak tűnik arra, hogy egyszerre biztosítsa a terület egészének feldolgozott dohánytermékekkel való ellátását, és megakadályozza azt, hogy a kínálat ellenőrizhetetlen bővüljön, és a dohányfogyasztás növekedését eredményezze.
- 95 Ezenkívül a legális feldolgozott dohánytermékek ellenőrzött kínálata hozzájárul a csempészáruk beszerzésének csökkenéséhez, amelyek az alacsonyabb árak miatt ösztönözhetik a fogyasztást, vagy amelyek további kockázatot jelenthetnek a fogyasztók egészségére nézve abban az esetben, ha nem felelnek meg a tagállamokban feldolgozott vagy forgalomba hozott dohánytermékekre – különösen e termékek összetevőit és kibocsátásait illetően – vonatkozó szabványoknak.

- 96 Mindazonáltal a közegészség védelmére irányuló hivatkozott célkitűzés koherens és szisztematikus módon történő elérése érdekében az alapügyben szóban forgó mechanizmus nem járhat csupán azzal a hatással, hogy biztosítja a feldolgozott dohánytermékek hozzáférhetőségét és rendelkezésre állását, anélkül hogy visszatartó hatást gyakorolna e termékek keresletére. Ezenkívül a távolságra és a népességre vonatkozó feltételek alkalmazásának hatékony érvényesülését nem kérdőjelezhetik meg más intézkedések.
- 97 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a jelen ítélet 92. pontjában felidézett követelményekre tekintettel értékelje, hogy a nemzeti szabályozásban előírt, az értékesítési helyek közötti legkisebb távolságra vonatkozó feltétel a népességre vonatkozó feltétellel ötvözve, az érintett tagállam földrajzi és demográfiai sajátosságaira is figyelemmel elegendő-e a feldolgozott dohánytermékek fogyasztásától való visszatartáshoz anélkül, hogy e termékek jogellenes kínálatának növekedéséhez vezetne.
- 98 Szintén e bíróság feladata annak értékelése, hogy az árusító automaták számának növekedése nem veszélyezteti-e az említett feltételek hatékony érvényesülését, valamint az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozásnak a jelen ítélet 91. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett koherens és szisztematikus jellegét.
- 99 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az olasz kormány a Bíróság előtti tárgyaláson arra hivatkozott, hogy az árusító automaták elhelyezésére ugyanazon, a távolsággal és népességgel kapcsolatos feltételek vonatkoznak, mint az értékesítési helyek létesítésére, és azt kizárólag olyan gazdasági szereplők végezhetik, akik közforgalmú értékesítési helyre vonatkozó koncesszióval vagy engedéllyel rendelkeznek. Adott gazdasági szereplő nem helyezhet el egynél több automatát a létesítményén belül vagy kívül, azon gazdasági szereplők pedig, akik engedélyt kaphatnak, választhatnak, hogy hatósági engedélyezést követően ezen engedély alternatívájaként helyeznek el dohányárusító automatát.
- 100 A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy – az így szabályozott módon – a feldolgozott dohánytermékek esetében az árusító automaták elhelyezése a közforgalmú vagy speciális értékesítési helyeken, illetve engedélyek keretében történő értékesítés alternatíváját jelentő olyan értékesítési módnak minősül-e, amelynek be kell tartania ugyanazon, a távolságra és népességre vonatkozó feltételeket, és nem eredményezi-e ezen termékek kínálatának növekedését.
- 101 Az alapügyben szóban forgó intézkedés szükségességének értékelését illetően, amely a 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett arányossági kritérium vizsgálatát jelenti, mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy a közegészség az első helyen áll az EUM-Szerződés által oltalmazott javak és érdekek között, és a tagállamok feladata annak meghatározása, hogy milyen szinten kívánják biztosítani e védelmet, valamint hogy azt milyen módon kell elérni, így ezen tagállamok e tekintetben mérlegelési mozgásterrel rendelkeznek (2023. december 21-i CDIL-ítélet, C-96/22, EU:C:2023:1025, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 102 Továbbá figyelembe kell venni a feldolgozott dohánytermékek fogyasztásának bizonyított nagy fokú ártalmasságát, amely e termékeknek a függőség vonatkozásában kifejtett hatásaival, valamint az e termékekben található, farmakológiai szempontból aktív, mérgező, mutagén és rákkeltő összetevők által előidézett súlyos betegségek kialakulásával függ össze (lásd ebben az értelemben: 2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet, C-547/14, EU:C:2016:325, 156. pont).

- 103 Végül nem feltétlenül szükséges, hogy a tagállami hatóságok által hozott korlátozó intézkedés megfeleljen a szóban forgó alapjog vagy jogos érdek védelme módjára vonatkozó, a tagállamok összessége által osztott felfogásnak. Eppen ellenkezőleg, a tárgyban meghozott rendelkezések szükségességét és arányosságát nem zárja ki pusztán az a körülmény, hogy valamely tagállam egy másik állam által felállítottól eltérő védelmi rendszert választott (2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet, C-391/20, EU:C:2022:638, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 104 E tekintetben, figyelemmel a jelen ítélet 101. pontjában felidézett mérlegelési mozgástérre, az a körülmény, hogy a keretegyezmény a dohányfogyasztás csökkentését célzó intézkedések között nem ír elő olyan szabályozást, amely az új értékesítési helyek engedélyezését a távolságra és népességre vonatkozó feltételekhez kötné, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az alapügyben szóban forgó szabályozás meghaladja az e cél eléréséhez szükséges mértéket.
- 105 E mérlegelési mozgástérre tekintettel abban az esetben, ha valamely tagállam hasznosnak tartja a feldolgozott dohánytermékek kínálatának ellenőrzésére irányuló intézkedések bevezetését, e tagállam jogszerűen tekintheti úgy, hogy a fogyasztók számának időszakos növekedése nem minősül figyelembe veendő tényezőnek.
- 106 Az ilyen időszakos növekedés figyelembevétele ugyanis ellentétes lenne a kínálat korlátozásának a fogyasztástól való visszatartásban álló célkitűzésével.
- 107 Egyébiránt az olasz kormány arra hivatkozik, hogy az alapügyben szóban forgó engedélyezési rendszer – az abban rögzített, a távolságra és népességre vonatkozó feltételek tiszteletben tartása mellett – előírja, hogy a 38/2013. sz. miniszteri rendelet 3. cikke 1. és 2. bekezdésének megfelelően különös figyelmet kell fordítani az új lakóingatlan- és kereskedelmi fejlesztésekkel érintett övezetekre, a keresztutaknak és a helyben élő népesség tekintetében a főbb városi csomópontoknak a különös jelentőségére, valamint a kiemelt jelentőségű és forgalmú hivatalok, illetve termelési egységek jelenlétére. A kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy ez ténylegesen így van-e.
- 108 Negyedszer, ami a 2006/123 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének d)–g) pontjában említett követelményeket illeti, mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a világosság és egyértelműség követelménye (a d) pont) annak szükségességére utal, hogy az engedélyezési feltételek megszövegezésének félreérthetőségét elkerülve e feltételeket mindenki számára könnyen érthetővé kell tenni. Továbbá az objektivitás követelménye (az e) pont) arra irányul, hogy az engedély iránti kérelmeket a saját érdemeik alapján vizsgálják meg, ezáltal biztosítva az érintett felek számára, hogy a kérelmük tárgyilagosan és pártatlanul kerüljön elbírálásra. Végül a nyilvánosságra hozatallal (az f) pont), valamint az átláthatósággal és hozzáférhetőséggel (a g) pont) kapcsolatos követelmények azt feltételezik, hogy bármely érdekelt személy azonnal értesülhet az érintett tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy e tevékenység gyakorlását befolyásoló szabályozás meglétéről (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 22-i Cali Apartments ítélet, C-724/18 és C-727/18, EU:C:2020:743, 96. és 107. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 109 A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatokra is figyelemmel a távolságra és népességre vonatkozó feltételek láthatólag objektív adatokon alapulnak, előre ismertek, és főszabály szerint nem vezetnek értelmezési vagy alkalmazási nehézségekhez. Mivel e feltételeknek bármely új értékesítési hely engedélyezésekor teljesülniük kell, úgy tűnik, hogy azok megfelelnek a jelen ítélet előző pontjában felidézett követelményeknek.

- 110 Ugyanakkor a Bíróság rendelkezésére álló iratokból, valamint a tárgyaláson előterjesztett észrevételekből kitűnik, hogy az a körülmény, hogy a távolságra és népességre vonatkozó feltételek teljesülnek, még nem garantálja valamely új közforgalmú értékesítési hely engedélyezését.
- 111 Ugyanis, amint az az 1293/1957. sz. törvény 21. cikkének első bekezdéséből kitűnik, a közforgalmú értékesítési helyeket ott és akkor hozzák létre, ahol és amikor ezt a közigazgatási szerv „szolgáltatási érdekből hasznosnak és megfelelőnek” ítéli. Ugyanígy a 38/2013. sz. miniszteri rendelet 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja kifejti, hogy a közforgalmú értékesítési helyek létesítésére vonatkozó féléves tervek elfogadásakor figyelembe kell venni, hogy a feldolgozott dohánytermékek értékesítési hálózatát „a szolgáltatási érdekhez kell igazítani”.
- 112 Márpedig ezen általános, „a szolgáltatási érdekre” vonatkozó feltétel, amelynek tartalmát a 38/2013. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (1) bekezdése – néhány ilyen jellemzőt példalózó jelleggel felsorolva – szemlélteti, és amely feltétel hozzáadódik a közigazgatási szerv által figyelembe veendő, a távolságra és a helyben élő népességre vonatkozó feltételekhez, megkérdőjelezheti a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörének gyakorlását behatároló kritériumok világos, egyértelmű, objektív és átlátható jellegét, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.
- 113 A fentiekre tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a 2006/123 irányelv 10. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely anélkül köti a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolságra és a népességre vonatkozó feltételek betartásához a dohánytermék-értékesítési helyek engedélyezését, hogy lehetővé tenné, hogy az illetékes hatóság e feltételek helyett figyelembe vegye a fogyasztók számának időszakos növekedéseit, feltéve hogy az említett feltételek:
- objektíve valamely közérdeken alapuló kényszerítő indok által igazoltak, mint például a közegészségnek a feldolgozott dohánytermékek által jelentett kockázatokkal szembeni védelme;
 - alkalmasak arra, hogy a feldolgozott dohánytermékek iránti keresletre visszatartó hatást gyakoroljanak;
 - a dohányárusító automaták elhelyezésére is alkalmazandók, és
 - adott esetben a szolgáltatási érdek kritériumával együtt alkalmazva azokat, tiszteletben tartják az arányosság elvét, valamint megfelelnek a világosság, az egyértelműség, az objektivitás, a nyilvánosság, az átláthatóság és a hozzáférhetőség követelményének.

A költségekről

- 114 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10. cikkének (1) és (2) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely anélkül köti a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolságra és a népességre vonatkozó feltételek betartásához a dohánytermék-értékesítési helyek engedélyezését, hogy lehetővé tenné, hogy az illetékes hatóság e feltételek helyett figyelembe vegye a fogyasztók számának időszakos növekedéseit, feltéve hogy az említett feltételek:

- objektíve valamely közérdeken alapuló kényszerítő indok által igazoltak, mint például a közegészségnek a feldolgozott dohánytermékek által jelentett kockázatokkal szembeni védelme;**
- alkalmasak arra, hogy a feldolgozott dohánytermékek iránti keresletre visszatartó hatást gyakoroljanak;**
- a dohányárusító automaták elhelyezésére is alkalmazandók, és**
- adott esetben a szolgáltatási érdek kritériumával együtt alkalmazva azokat, tiszteletben tartják az arányosság elvét, valamint megfelelnek a világosság, az egyértelműség, az objektivitás, a nyilvánosság, az átláthatóság és a hozzáférhetőség követelményének.**

Aláírások