



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija)

2024 m. spalio 17 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Paslaugos vidaus rinkoje – Direktyva 2006/123/EB – Leidimų išdavimo tvarka – 10 straipsnis – Leidimo išdavimo sąlygos – Prekyba tabako gaminiais – Nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos leidimas įsteigti tabako gaminių mažmeninės prekybos vietą išduodamas, tik jei laikomasi sąlygų – Atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos – Visuomenės sveikatos apsauga nuo rūkymo“

Byloje C-16/23

dėl *Tribunale amministrativo regionale per la Liguria* (Ligūrijos regiono administracinis teismas, Italija) 2022 m. gruodžio 22 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2023 m. sausio 16 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

FA.RO. di YK & C. Sas

prieš

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

dalyvaujant

JS

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kuriį sudaro pirmosios kolegijos pirmininko pareigas einantis Teisingumo Teismo pirmininko pavaduotojas T. von Danwitz, teisėjai A. Arabadjiev ir I. Ziemele (pranešėja),

generalinis advokatas M. Campos Sánchez-Bordona,

posėdžio sekretorius C. Di Bella, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2024 m. sausio 24 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *FA.RO. di YK & C. Sas*, atstovaujamos *avvocato* G. Briozzo,
- JS, atstovaujamo *avvocati* A. Celotto ir L. Grazzini,

* Proceso kalba: italų.

- Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocati dello Stato* D. Del Gaizo ir F. Meloncelli,
- Ispanijos vyriausybės, atstovaujamos M. Morales Puerta,
- Europos Komisijos, atstovaujamos L. Armati, L. Malferrari ir M. Mataija,

susipažinęs su 2024 m. kovo 14 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl SESV 49 ir 56 straipsnių, taip pat 106 straipsnio 2 dalies ir 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36) 15 straipsnio išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant pagal Italijos teisę įsteigtos bendrovės *FA.RO. di YK & C. Sas* (toliau – FA.RO.) ginčą su *Agenzia delle Dogane e Monopoli* (Muitinės ir monopolijų agentūra, Italija; toliau – ADM) dėl to, kad buvo atmestas tos bendrovės prašymas įsteigti naują mažmeninės prekybos tabako gaminiais vietą.

Teisinis pagrindas

Tarptautinė teisė

- 3 2003 m. gegužės 21 d. Pasaulio sveikatos asamblėjos Ženevoje priimtose Pasaulio sveikatos organizacijos Tabako kontrolės pagrindų konvencijos (toliau – TKPK), kurios šalimi yra Europos Sąjunga ir jos valstybės narės, preambuleje pripažįstama, pirma, kad „moksliniais tyrimais nedviprasmiškai įrodyta, jog tabako vartojimas ir priverstinis kvėpavimas tabako dūmais sukelia mirtį, ligas bei neįgalumą“, ir, antra, kad „cigaretės ir kai kurie kiti tabako turintys gaminiai yra sukurti taip, kad sukeltų ir palaikytų priklausomybę, kad daugelis iš juose esančių junginių ir jų dūmai yra farmakologiškai aktyvūs, toksiški, mutageniški bei kancerogeniški, ir kad priklausomybė nuo tabako svarbiausiose tarptautinėse ligų klasifikavimo sistemose išskiriama kaip atskiras sutrikimas“.
- 4 TKPK 8–13 straipsniai susiję su tabako paklausos mažinimo priemonėmis. Jie skirti atitinkamai apsaugai nuo priverstinio kvėpavimo tabako dūmais, tabako gaminių sudėties reguliavimui, informacijos apie tabako gaminius paskelbimo reguliavimui, tabako gaminių pakuotėms ir etiketėms, visuomenės švietimui ir informavimui tabako kontrolės klausimais, taip pat visiškam tabako gaminių reklamos, pardavimo skatinimo ir rėmimo draudimui. Šios konvencijos 14 straipsnyje numatytos paklausos mažinimo priemonės, susijusios su priklausomybės nuo tabako gydymu ir skatinimu nutraukti jo vartojimą, o jos 15–17 straipsniai, kuriuose reglamentuojamos tabako pasiūlos mažinimo priemonės, apima atitinkamai neteisėtą prekybą tabako gaminiais, nepilnamečių pardavėjų ir pirkėjų bei ekonominiu atžvilgiu perspektyvios alternatyvios veiklos rėmimo klausimus.

Sąjungos teisė

5 Direktyvos 2006/123 2, 5, 7, 8 ir 66 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„(2) Konkurencinga paslaugų rinka yra būtina siekiant skatinti Europos Sąjungos ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą. <...> Laisva rinka, reikalaujanti iš valstybių narių panaikinti peržengiančio sieną paslaugų teikimo apribojimus, kartu didinant skaidrumą ir gerinant vartotojų informavimą, suteiktų vartotojams didesnę pasirinkimą ir pasiūlytų geresnių paslaugų žemesnėmis kainomis.

<...>

(5) Todėl būtina pašalinti kliūtis valstybėse narėse veikiančių teikėjų įsisteigimo laisvei ir laisvam paslaugų judėjimui tarp valstybių narių bei užtikrinti gavėjams ir teikėjams būtiną teisinį tikrumą, kad jie galėtų praktiškai naudotis šiomis dviem Sutartyje įtvirtintomis pagrindinėmis laisvėmis. <...>

<...>

(7) Šia direktyva sukuriamas bendras teisinis pagrindas, kuris naudingas daugeliui paslaugų, kartu atsižvelgiant į kiekvieno veiklos tipo ar profesijos ypatumus ir jų reglamentavimo sistemą. <...> Šioje direktyvoje atsižvelgiama į kitus bendruosius tikslus, įskaitant aplinkosaugą, visuomenės saugumą ir visuomenės sveikatą, ir būtinybę laikytis darbo teisės.

(8) Šios direktyvos nuostatos dėl įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo turėtų būti taikomos tik tais atvejais, kai aptariama veikla yra vykdoma atviros konkurencijos sąlygomis, kad šios nuostatos neįpareigotų valstybių narių liberalizuoti bendrų ekonominių interesų paslaugas ar privatizuoti valstybinių subjektus, teikiančius tokias paslaugas, arba panaikinti esamas kitų veiklos rūšių arba tam tikrų paskirstymo paslaugų monopolijas.

<...>

(66) Teisei teikti paslaugą ar paslaugos teikimo vykdymui valstybės narės teritorijoje neturėtų būti taikomas ekonominio poreikio vertinimas. Ekonominio poreikio vertinimo, kaip būtinos sąlygos leidimui gauti, draudimas turėtų būti susijęs su ekonominio poreikio vertinimu apskritai, bet ne reikalavimais, kuriuos galima objektyviai pateisinti svarbiais visuomenės interesais, pvz., miesto aplinkos apsauga, socialine politika ar visuomenės sveikata. Toks draudimas neturėtų daryti poveikio už konkurencijos teisės taikymą atsakingų institucijų įgaliojimų vykdymui.“

6 Šios direktyvos 1 straipsnio 1–3 dalyse nustatyta:

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

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

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

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

7 Minėtos direktyvos 2 straipsnio 1 ir 2 dalių tekstas yra toks:

„1. Ši direktyva taikoma valstybėje narėje įsisteigusių teikėjų teikiamoms paslaugoms.

2. Ši direktyva netaikoma šioms veiklos rūšims:

a) neekonominio pobūdžio bendrų interesų paslaugoms;

<...>“

8 Tos pačios direktyvos 4 straipsnyje numatyta:

„Šioje direktyvoje vartojami tokie apibrėžimai:

<...>

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

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

8) svarbūs visuomenės interesai [privalomieji bendrojo intereso pagrindai] – tai priežastys, pripažintos tokiomis [pagrindai, pripažinti tokiais] Teisingumo Teismo praktikoje, įskaitant: viešąją tvarką; visuomenės saugumą; visuomenės saugą; visuomenės sveikatą; socialinės apsaugos sistemos finansinės pusiausvyros išsaugojimą; vartotojų, paslaugų gavėjų ir darbuotojų apsaugą; prekybos sandorių sąžiningumą; kovą su sukčiavimu; aplinkos ir miesto aplinkos apsaugą; gyvūnų sveikatą; intelektinę nuosavybę; nacionalinio istorinio ir meninio paveldo išsaugojimą; socialinės politikos ir kultūros politikos tikslus;

<...>“

9 Direktyvos 2006/123 9 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

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

- a) leidimų išdavimo tvarka nediskriminuoja paslaugų teikėjo;
- b) būtinybė turėti leidimų išdavimo tvarką objektyviai pateisinta svarbiais visuomenės interesais [privalomuoju bendrojo intereso pagrindu];
- c) tikslo negalima pasiekti taikant mažiau ribojančią priemonę, visų pirma todėl, kad *a posteriori* tikrinimas būtų atliekamas per vėlai, kad būtų tikrai veiksmingas.“

10 Šios direktyvos 10 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

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

2. 1 dalyje nurodyti kriterijai turi būti:

- a) nediskriminaciniai;
- b) pateisinami svarbiais visuomenės interesais [privalomuoju bendrojo intereso pagrindu];
- c) proporcingi tokiam visuomenės interesų tikslui;
- d) aiškūs ir nedviprasmiški;
- e) objektyvūs;
- f) iš anksto viešai skelbiami;
- g) skaidrūs ir prieinami susipažinti.“

11 Minėtos direktyvos 14 straipsnyje numatyta:

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

<...>

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

<...>“

12 Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1–4 dalyse nustatyta:

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

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

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

<...>

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

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

b) būtinybė: reikalavimai turi būti pateisinami svarbiais visuomenės interesais [privalomuoju bendrojo intereso pagrindu];

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

4. 1, 2 ir 3 dalys taikomos bendrų ekonominių interesų paslaugų srities teisės aktams tik tais atvejais, jei šių dalių taikymas teisiškai ir faktiškai netrukdo atlikti su tomis paslaugomis susijusių užduočių.“

Italijos teisė

Įstatymas Nr. 1293/1957

- 13 1957 m. gruodžio 22 d. *Legge n. 1293 – Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio* (Įstatymas Nr. 1293 dėl monopolinių prekių platinimo ir pardavimo paslaugų organizavimo) (GURI, Nr. 9, 1958 m. sausio 13 d.) (toliau – Įstatymas Nr. 1293/1957) 16 straipsnyje numatyta:

„Monopolinių prekių pardavimas visuomenei vykdomas per mažmeninės prekybos vietas ir turint licenciją.

Pirmoje pastraipoje nurodytas mažmeninės prekybos vietas steigia regioninė tarnyba, vadovaudamasi Autonominės valstybinių monopolijų administracijos generalinio direktoriaus sprendimu nustatytais kriterijais ir tvarka.“

14 Šio įstatymo 19 straipsnyje nustatyta:

„Monopolinių prekių mažmeninės prekybos vietos yra tokios:

<...>

b) įprastos mažmeninės prekybos vietos;

c) specialios mažmeninės prekybos vietos.

<...>

Antrosios koncesijos arba valdymo pagrindu suteikiamos privatiems asmenims ne ilgesniam kaip devynerių metų laikotarpiui.

<...>“

15 Minėto įstatymo 21 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Įprastos mažmeninės prekybos vietos steigiamos toje vietoje ir tuo metu, kai administracija mano, kad tai yra naudinga ir tinkama, atsižvelgiant į paslaugos poreikį.

Komunose, kuriose gyvena ne daugiau kaip 30 000 gyventojų, naujai įsteigtos įprastos mažmeninės prekybos vietos bandomajam laikotarpiui konkurso tvarka skiriamos tik karo invalidams ir našlėms, taip pat pagal įstatymą jiems prilyginamiems asmenims ir asmenims, apdovanotiems už karo nuopelnus.

Kitose komunose ir provincijų sostinėse įprastos mažmeninės prekybos vietos bandomajam laikotarpiui skiriamos per viešąjį aukcioną.

Mažmeninės prekybos vieta skiriama konkurentui, kuris atitinka kvietime teikti pasiūlymus nustatytus kriterijus ir kuris siūlo didžiausią mokestį.

Ankstesnėse pastraipose minimas bandomasis laikotarpis yra treji metai, jam pasibaigus mažmeninės prekybos vieta, jei ji nėra uždaryta, priskiriama prie 25 straipsnio taikymo srities ir gali būti paskirta sudarant sutartį su privačiu asmeniu arba tiesiogiai su esamu valdytoju.“

16 Iš Įstatymo Nr. 1293/1957 taip pat matyti, kad, pirma, specialios mažmeninės prekybos vietos steigiamos siekiant patenkinti specifinius paslaugos poreikius tam tikrose vietose ir, antra, administracija gali išduoti leidimą prekiauti monopolinėmis prekėmis gėrimų pardavimo vietose, išduodama licenciją. Šių licencijų turėtojas apsirūpina prekėmis iš artimiausios įprastos mažmeninės prekybos vietos.

Dekretas-įstatymas Nr. 98/2011

- 17 Klostantis faktinėms aplinkybėms pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos 2011 m. liepos 6 d. *Decreto-legge n. 98 – Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria* (Dekretas-įstatymas Nr. 98/2011 dėl skubių priemonių finansiniam stabilumui užtikrinti) (GURI, Nr. 155, 2011 m. liepos 6 d.), su pakeitimais, patvirtintas 2011 m. liepos 15 d. Įstatymu Nr. 111 (GURI, Nr. 164, 2011 m. liepos 16 d.), (toliau – Dekretas-įstatymas Nr. 98/2011) 24 straipsnio 42 dalyje nustatyta:

„Iki 2013 m. kovo 31 d. priimtu potvarkiu <...> ekonomikos ir finansų ministras numato nuostatas dėl įprastų ir specialių mažmeninės prekybos monopolinėmis prekėmis vietų įsteigimo ir licencijos išdavimo bei jos galiojimo pratęsimo pagal šiuos principus:

- a) prekybos tinklo optimizavimas ir racionalizavimas, be kita ko, nustatant mažmeninės prekybos vietų išdėstymo reguliavimo kriterijus, kad, laikantis konkurencijos apsaugos, būtų suderintas poreikis užtikrinti vartotojams visoje teritorijoje tinkamai išdėstytą prekybos tinklą su pagrindiniu visuomenės interesu apsaugoti sveikatą, užkertant kelią bet kokiam tabako tiekimui visuomenei, kuris nėra pagrįstas realia tabako paklausa, ir jį kontroliuojant;
- b) įsteigti įprastas mažmeninės prekybos vietas galima, tik jei jos atitinka konkrečias sąlygas, susijusias su atstumu (ne mažiau kaip 200 m) ir gyventojų skaičiumi (turi būti laikomasi santykio, kad 1 prekybos vieta tenka 1 500 gyventojų);
- c) <...>;
- d) įprastų prekybos vietų perkėlimas galimas, tik jei taikomos tos pačios atstumo ir, prireikus, gyventojų skaičiaus sąlygos, nurodytos b punkte;
- e) įsteigti specialias mažmeninės prekybos vietas galima, tik jei yra objektyvus ir realus paslaugos poreikis, kurį reikia įvertinti atsižvelgiant į faktinę kitų toje pačioje referencinėje teritorijoje esančių mažmeninės prekybos vietų pasiskirstymą ir laikantis b punkte nurodytų reikalavimų;
- f) sprendžiant dėl licencijų išdavimo ir atnaujinimo atsižvelgiama į jų papildomumą ir į tai, ar jos nedubliuoja mažmeninės prekybos vietų, kuriose prekiaujama monopolinėmis prekėmis, be kita ko, identifikuojant ir taikant atstumo kriterijų.“

Ministro dekretas Nr. 38/2013

- 18 Klostantis faktinėms aplinkybėms pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos 2013 m. vasario 21 d. *Decreto ministeriale n° 38 – Regolamento recante disciplina della distribuzione e vendita dei prodotti da fumo* (Ministro dekretas Nr. 38 dėl rūkalų platinimą ir pardavimą reglamentuojančių taisyklių) (GURI, Nr. 89, 2013 m. balandžio 16 d.), (toliau – Ministro dekretas Nr. 38/2013) priimto taikant Įstatyminio dekreto Nr. 98/2011 24 straipsnio 42 dalį, 2 straipsnio 1–3 dalyse nustatyta:

„1. Įprastas prekybos vietas leidžiama steigti, jei laikomasi šiame straipsnyje nurodytų reikalavimų.

2. Atstumas nuo naujai mažmeninės prekybos vietai skirtų patalpų iki artimiausios jau veikiančios mažmeninės prekybos vietos yra ne mažesnis kaip:

- a) 300 metrų (m) komunose, kuriose gyventojų skaičius neviršija 30 000,
- b) 250 m komunose, kuriose gyvena 30 001–100 000 gyventojų,
- c) 200 m komunose, kuriose gyventojų skaičius viršija 100 000.

3. Naujos mažmeninės prekybos vietos steigti neleidžiama, jei atitinkamose komunose jau pasiektas santykis – viena mažmeninės prekybos vieta, tenkanti 1 500 komunos gyventojų, išskyrus komunas, kuriose gyvena mažiau kaip 1 500 gyventojų, kai yra realus ir konkretus paslaugos poreikis, o artimiausia įprasta mažmeninės prekybos vieta, jau veikianti kitoje savivaldybėje, yra už daugiau kaip 600 metrų.“

19 Šio ministro dekreto 3 straipsnio 1–6 dalyse nustatyta:

„1. Pagal [Įstatymo Nr. 1293/1957] 21 straipsnį įprastos mažmeninės prekybos vietos įsteigiamos [ADM] kompetentingų tarnybų sprendimu, pagal paslaugos poreikį nustatytu laiku ir vietoje, ypač atsižvelgiant į vietas, kuriose statomi nauji gyvenamieji ir komerciniai pastatai, į didelę kelių sankryžų ir miestų centrų, kur renkasi gyventojai, svarbą arba į tai, kad esama ypač svarbių ir gausiai lankomų biurų ir gamybos patalpų, dėl kurių paslaugos poreikis akivaizdžiai egzistuoja, taip pat į tarnybų gautus prašymus dėl perkėlimo.

2. Taikydamos 1 dalies nuostatas, kiekvienais kalendoriniais metais kompetentingos tarnybos patvirtina du pusmečio įprastų mažmeninės prekybos vietų steigimo planus, atsižvelgdamos į jau esančias mažmeninės prekybos vietas ir per tą laiką gautus perkėlimo prašymus, į tai, kad apdoroto tabako pardavimo tinklas turi:

- a) atitikti paslaugos poreikį;
- b) būti organizuotas taip, kad būtų užtikrintas administracijos vykdomos kontrolės veiksmingumas ir efektyvumas, siekiant apsaugoti nepilnamečius, viešąją tvarką ir saugumą, visuomenės sveikatą ir pajamas iš mokesčių.

3. Rengiant kiekvieną planą įvertinami perkėlimo prašymai ir naujų mažmeninės prekybos vietų steigimo pasiūlymai, kuriuos administracija gavo per pastaruosius šešis mėnesius. Naujų mažmeninės prekybos vietų steigimo pasiūlymai nesukuria nei juos pateikusių asmenų teisių, nei administracijos pareigų.

4. Iki kovo 31 d. ir iki rugsėjo 30 d. kompetentinga tarnyba parengia naujų įprastų mažmeninės prekybos vietų steigimo plano projektą, užtikrindama, kad į jį būtų įtraukti tik tie pasiūlymai dėl naujų mažmeninės prekybos vietų, kurie atitinka paslaugos poreikį, ir laikydamosi 2 straipsnyje nustatytų parametrų bei atsižvelgdama į kitus svarbius preliminarinius duomenis.

5. Ne vėliau kaip atitinkamai balandžio 30 d. ir spalio 31 d. kompetentinga tarnyba <...> paskelbia kiekvieno pusmečio plano projektą specialioje [ADM] interneto svetainės skiltyje. <...>.

6. Parengusi plano projektą pagal visus gautus preliminarinius duomenis, kompetentinga tarnyba praneša apie naujų mažmeninės prekybos vietų steigimo procedūros pradžią trijų artimiausių,

mažiau nei 600 m nuo naujai steigiamos mažmeninės prekybos vietos esančių, mažmeninės prekybos vietų savininkams, suteikdama jiems penkiolikos dienų terminą galimoms pastaboms pareikšti. Pasibaigus šiam terminui, atsižvelgdama į visus gautus preliminarinius duomenis, kompetentinga tarnyba patvirtina galutinį naujų mažmeninės prekybos vietų steigimo planą ir kiekvienai vietai, pripažintai tinkama tokiam steigimui, paskelbia apie paskyrimą pagal [Įstatymo Nr. 1293/1957] 21 straipsnį <...>“.

- 20 Pagal minėto ministro dekreto 7 straipsnį licencijos turi būti pagrįstos poreikiu teikti paslaugas tokiose vietose ir tokiu metu, kai jų negali teikti įprastos mažmeninės prekybos vietos. Negalima išduoti licencijos, kai artimiausioje mažmeninės prekybos vietoje, esančioje arčiau nei iš anksto nustatytu mažiausiu atstumu, yra įrengtas prekybos apdorotu tabaku automatas.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

- 21 Bendrovė FA.RO. vykdo komercinę restoranų ir barų veiklą Finale Ligūrėje (Italija). Ji turėjo licenciją savo įmonėje užsiimti mažmenine prekyba produktais, kuriems taikomas valstybės monopolis. 2021 m. lapkričio 19 d. dokumentu ADM pradėjo šios licencijos panaikinimo procedūrą, nes pagrindinėje mažmeninės prekybos vietoje, su kuria ji susieta dėl aprūpinimo prekėmis, esančioje arčiau nei už 300 m, buvo įrengtas prekybos cigaretėmis automatas, o tai trukdė išsaugoti licenciją pagal Ministro dekreto Nr. 38/2013 7 straipsnį.
- 22 Tuomet FA.RO. pateikė prašymą įsteigti naują įprastą mažmeninės prekybos vietą savo įmonėje ir paaiškino, kad ši mažmeninės prekybos vieta reikalinga dėl didelio vartotojų skaičiaus.
- 23 2022 m. kovo 31 d. ADM priėmė pranešimą Nr. 6401/RU, kuriame pateikiamas 2022 m. balandžio 6 d. paskelbtas naujų įprastų mažmeninės prekybos vietų įsteigimo Ligūrijos teritorijoje pusmečio plano projektas. Mažmeninės prekybos vieta, dėl kurios įsteigimo FA.RO. pateikė prašymą, nebuvo įtraukta į šį pusmečio plano projektą, nes neatitiko Ministro dekreto Nr. 38/2013 2 straipsnyje nustatytų atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygų. Pirma, siūlomos patalpos nuo dviejų kitų mažmeninės prekybos vietų buvo nutolusios atitinkamai 176 m ir 220 m. Antra, Finale Ligūrėje, kurioje gyveno 11 358 gyventojai, jau veikė 13 įprastų ir specialių mažmeninės prekybos vietų.
- 24 FA.RO pateikė skundą *Tribunale amministrativo regionale per la Liguria* (Ligūrijos regiono administracinis teismas, Italija), kuris yra prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, ginčydama minėtą pusmečio plano projektą ir galutinį planą, nes juose nenumatyta įsteigti mažmeninės prekybos vietos, kurios ji prašė. Ši bendrovė, be kita ko, teigė, kad įsteigus naują mažmeninės prekybos vietą jos įstaigoje, pasiūla neviršytų paklausos, nes tai yra vietovė, kurioje dėl didelio lankytojų antplūdžio savaitgaliais ir turizmo sezono metu realių paslaugos vartotojų yra šimtą kartų daugiau nei gyventojų. Tokiomis aplinkybėmis ADM turėjo ne mechaniškai taikyti atitinkamuose nacionalinės teisės aktuose apibrėžtus parametrus, bet patikrinti laisvo patekimo į paslaugų rinką apribojimų būtinumą ir proporcingumą ir netaikyti Dekreto-įstatymo Nr. 98/2011 24 straipsnio 42 dalies ir Ministro dekreto Nr. 38/2013 2 straipsnio, kurie prieštarauja Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 ir 2 dalims.

- 25 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad šio sprendimo 22 punkte minėtas prašymas atmestas dėl neatitikties atitinkamuose nacionalinės teisės aktuose *in abstracto* nustatytiems kriterijams, neįvertinus šios bendrovės pateiktų įrodymų, kad prekyba tabako gaminiais jos prašomoje mažmeninės prekybos vietoje neskatinėtų didinti paklausos, bet, atvirkščiai, atitiktų jau egzistuojantį didelį paslaugos poreikį.
- 26 Minėtuose nacionalinės teisės aktuose numatytos atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos yra teritoriniai ir kiekybiniai apribojimai, kaip jie suprantami pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies a punktą, ir gali neatitikti jos 15 straipsnio 3 dalyje numatytų kriterijų.
- 27 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad privalomasis pagrindas, dėl kurio nacionalinis teisės aktų leidėjas nustatė tokias ribojamąsias priemones, yra žmonių sveikatos apsauga nuo tabako gaminių keliamos rizikos. Vis dėlto neatrodo, kad šie apribojimai iš tiesų yra tinkami atgrasyti nuo tabako gaminių vartojimo ar bent jo neskatinėti, ypač atsižvelgiant į tai, kad vis labiau plinta prekybos automatai, kuriuos gali įrengti leidimą turinčių mažmeninės prekybos vietų savininkai ir dėl kurių vartotojai gali įsigyti cigarečių neribotą laiką. Be to, kad sumažėjęs mažmeninės prekybos vietų skaičius teritorijoje turėtų atgrasomąjį poveikį, mažiausi atstumai tarp prekybos tabako gaminiais vietų turėtų būti nustatomi ne metrais, o kilometrais.
- 28 Atstumu ir gyventojų skaičiumi grindžiamų kriterijų būtinybė nėra akivaizdi iš TKPK. Be to, iš *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Konkurencijos ir rinkos priežiūros institucija, Italija) ataskaitos matyti, kad, pirma, pagrindinėje byloje nagrinėjamos ribojamosios priemonės skirtos ne tiek apsaugoti piliečių sveikatą, kiek užtikrinti verslo pelningumą, ir, antra, reikia panaikinti minimalius atstumus ir bet kokią tiekimo struktūros planavimą.
- 29 Bet kuriuo atveju šie apribojimai gali pasirodyti pertekliniai, kiek tai susiję su tikslu apsaugoti sveikatą, užtikrinant pasiūlos ir paklausos pusiausvyrą, nes jie nelankstūs ir grindžiami duomenimis, gaunamais tik iš oficialios gyventojų registracijos.
- 30 Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, ADM turėtų galėti įvertinti visas galimas objektyvias aplinkybes, įrodančias, kad, nepaisant atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygų nesilaikymo, naujos įprastos mažmeninės prekybos vietos įsteigimas patenkintų paslaugos poreikį ir dėl to nesukeltų pernelyg didelės pasiūlos, ypač kai, kaip nagrinėjamu atveju, dėl didelio turizmo masto vartotojų skaičius gerokai viršija vien nuolatinių gyventojų skaičių.
- 31 Šiomis aplinkybėmis *Tribunale amministrativo regionale per la Liguria* (Ligūrijos regiono administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:
- „1. Ar [Direktyvos 2006/123] 15 straipsnis ir SESV 49, 56 straipsniai ir 106 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriais nustatomi apribojimai išduoti leidimus tabako gaminių pardavimo vietoms, grindžiami minimaliu geografiniu atstumu tarp paslaugų teikėjų ir atsižvelgiant į gyventojų skaičių?

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

Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtumo

- 32 Ispanijos vyriausybė iš esmės tvirtina, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas, nes nė viena iš nuostatų, kurias prašoma išaiškinti, netaikytina pagrindinėje byloje nagrinėjamai situacijai. Italijos vyriausybė oficialiai nepateikė prieštaravimo dėl priimtumo, bet, remdamasi Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, mano, kad ši direktyva minėtai situacijai netaikoma.
- 33 Šiuo klausimu taip pat reikia priminti, kad, vykstant SESV 267 straipsnyje numatytam Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų bendradarbiavimui, tik bylą nagrinėjantis nacionalinis teismas, atsakingas už sprendimo priėmimą, atsižvelgdamas į konkrečios bylos aplinkybes, turi įvertinti, ar reikia pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, kad galėtų priimti savo sprendimą, ir Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų svarbą. Taigi iš principo Teisingumo Teismas turi priimti sprendimą tuo atveju, kai pateikiami klausimai susiję su Sąjungos teisės išaiškinimu (2024 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Instituto da Segurança Social ir kt.*, C-20/23, EU:C:2024:389, 24 punktą ir jame nurodyta jurisprudenciją).
- 34 Vadinasi, klausimams dėl Sąjungos teisės taikoma svarbos prezumpcija. Teisingumo Teismas gali atsisakyti priimti sprendimą dėl nacionalinio teismo pateikto prašymo tik jeigu akivaizdu, kad prašomas Sąjungos teisės išaiškinimas visiškai nesusijęs su pagrindinėje byloje nagrinėjamo ginčo aplinkybėmis ar dalyku, jeigu problema hipotetinė arba Teisingumo Teismas neturi informacijos apie faktines ir teisines aplinkybes, būtinas tam, kad naudingai atsakytų į jam pateiktus klausimus (2024 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Instituto da Segurança Social ir kt.*, C-20/23, EU:C:2024:389, 25 punktą ir jame nurodyta jurisprudenciją).
- 35 Pagal suformuotą jurisprudenciją, vykstant bendradarbiavimui tarp Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų, siekiant pateikti Sąjungos teisės išaiškinimą, kuris būtų naudingas nacionaliniam teismui, reikia, kad tas teismas tiksliai laikytųsi prašymo priimti prejudicinį sprendimą turiniui keliamų reikalavimų, aiškiai išdėstytų Teisingumo Teismo procedūros reglamento 94 straipsnyje (2023 m. lapkričio 28 d. Sprendimo *Commune d'Ans*, C-148/22, EU:C:2023:924, 44 punktą ir jame nurodyta jurisprudenciją).
- 36 Taigi labai svarbu, kaip nurodyta Procedūros reglamento 94 straipsnio c punkte, kad prašyme priimti prejudicinį sprendimą būtų išdėstytos priežastys, paskatinusios šį prašymą teikiančią teismą kelti klausimą dėl tam tikrų Sąjungos teisės nuostatų išaiškinimo, ir jo nustatytas ryšys tarp šių nuostatų ir pagrindinėje byloje taikomų nacionalinės teisės aktų (2023 m. lapkričio 28 d. Sprendimo *Commune d'Ans*, C-148/22, EU:C:2023:924, 46 punktą ir jame nurodyta jurisprudenciją).
- 37 Šioje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo išaiškinti SESV 49, 56 straipsnius, 106 straipsnio 2 dalį ir Direktyvos 2006/123 15 straipsnį.

- 38 Pirma, dėl SESV 49 ir 56 straipsnių primintina, kad SESV nuostatos dėl įsisteigimo laisvės, laisvės teikti paslaugas ir laisvo kapitalo judėjimo iš principo netaikomos situacijai, kurios visi elementai susiję tik su viena valstybe nare (2016 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, 47 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija ir 2022 m. sausio 18 d. Sprendimo *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, 50 punktą).
- 39 Teisingumo Teismas, į kurį kreipėsi nacionalinis teismas susiklosčius situacijai, kurios visi elementai susiję tik su viena valstybe nare, nesant atitinkamos to teismo nuorodos, negali manyti, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą, pateiktas dėl pagrindinės laisvės reglamentuojančių SESV nuostatų, yra būtinas sprendimui šio teismo nagrinėjamoje byloje priimti. Konkretūs elementai, leidžiantys nustatyti ryšį tarp ginčo dalyko ar aplinkybių, kurių visi elementai susiję tik su atitinkama valstybe nare, ir SESV 49 ir 56 straipsnių, iš tiesų turi būti aiškūs iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą (šiuo klausimu žr. 2016 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, 54 punktą ir 2022 m. sausio 18 d. Sprendimo *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, 52 punktą).
- 40 Taigi, esant situacijai, kai visi elementai susiję tik su viena valstybe nare, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nurodyti Teisingumo Teismui, kaip to reikalaujama pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 94 straipsnį, koku aspektu, nepaisant visiškai vidinio pobūdžio, jo nagrinėjamas ginčas turi sąsają su pagrindinės laisvės reglamentuojančiomis Sąjungos teisės nuostatomis, dėl kurios prašomas prejudicinis išaiškinimas tampa būtinas šiai bylai išnagrinėti (šiuo klausimu žr. 2016 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, 55 punktą ir 2022 m. sausio 18 d. Sprendimo *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, 53 punktą).
- 41 Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad visi pagrindinės bylos elementai susiję tik su viena valstybe nare, šiuo atveju – Italijos Respublika. Toje nutartyje nėra jokios nuorodos, iš kurios būtų galima suprasti, kad, nepaisant to, kad tas ginčas yra grynai vidinis, jo dalykas susijęs su SESV 49 ir 56 straipsniais, todėl šių nuostatų išaiškinimas būtinas tam ginčui išspręsti.
- 42 Taigi prejudiciniai klausimai yra nepriimtini tiek, kiek jie pateikti dėl SESV 49 ir 56 straipsnių išaiškinimo.
- 43 Antra, dėl SESV 106 straipsnio 2 dalies reikia priminti, kad, šioje nuostatoje numatyta, jog įmonėms, kurioms yra patikėta teikti bendros ekonominės svarbos paslaugas, arba pajamų gaunančioms monopolinėms įmonėms konkurencijos taisyklės taikomos, jei jų taikymas nei teisiškai, nei faktiškai netrukdo atlikti joms patiktų specialių uždavinių, ir ja siekiama suderinti valstybių narių interesą naudoti tam tikras įmones kaip ekonominės ar socialinės politikos instrumentą su Europos Sąjungos interesu, kad būtų laikomasi konkurencijos taisyklių ir išsaugota vientisa vidaus rinka (2020 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Viasat Broadcasting UK*, C-445/19, EU:C:2020:952, 30 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 44 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tik nurodo, kad atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos yra SESV 106 straipsnio 2 dalyje garantuojamų pagrindinių teisių ir laisvių apribojimai, tačiau nenurodo ryšio, kurį jis nustatė tarp šios nuostatos ir pagrindinėje byloje nagrinjamų nacionalinės teisės aktų.
- 45 Taigi prejudiciniai klausimai taip pat nepriimtini, kiek jie pateikti dėl SESV 106 straipsnio 2 dalies išaiškinimo.

- 46 Trečia, dėl Direktyvos 2006/123 išaiškinimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nacionalinės teisės aktuose numatytos atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos gali būti teritoriniai ir kiekybiniai apribojimai, kaip jie suprantami pagal tos direktyvos 15 straipsnio 2 dalies a punktą. Jei yra būtent taip, šis teismas kelia klausimą, ar tos sąlygos atitinka minėtos direktyvos 15 straipsnio 3 dalį, ir šiuo atžvilgiu remdamasis ta nuostata pateikia tų sąlygų analizę. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo savo nustatytą ryšį tarp Direktyvos 2006/123 nuostatų ir pagrindinėje byloje nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų bei motyvus, dėl kurių jis suabejojo šios direktyvos aiškinimu.
- 47 Be to, Teisingumo Teismas jau ne kartą yra nusprendęs, remdamasis pažodiniu, istoriniu, kontekstiniu ir teleologiniu Direktyvos 2006/123 aiškinimu, kad jos III skyriaus, susijusio su paslaugų teikėjų įsisteigimo laisve, kuriame yra šios direktyvos 15 straipsnis, nuostatos turi būti aiškinamos taip, kad jos taikomos, be kita ko, situacijai, kurios visi reikšmingi elementai susiję tik su viena valstybe nare (2023 m. balandžio 20 d. Sprendimo *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Ginosa komuna)*, C-348/22, EU:C:2023:301, 40 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 48 Kai nėra akivaizdu, kad Sąjungos teisės nuostatos išaiškinimas visiškai nesusijęs su pagrindinės bylos faktais ar dalyku, prieštaravimas, grindžiamas šios nuostatos netaikymu pagrindinei bylai, nepaneigia užduotų klausimų svarbos prezumpcijos ir turi būti nagrinėjamas analizuojant iškeltus klausimus iš esmės (šiuo klausimu žr. 2024 m. kovo 7 d. Sprendimo *Roheline Kogukond ir kt.*, C-234/22, EU:C:2024:211, 27 ir 29 punktus ir juose nurodytą jurisprudenciją).
- 49 Vadinas, prašymas priimti prejudicinį sprendimą, kiek jis susijęs su Direktyvos 2006/123 išaiškinimu, yra priimtinas.

Dėl prejudicinių klausimų

- 50 Dviem klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2006/123 15 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias leidimas mažmeninės prekybos tabako gaminiais vietoms išduodamas, tik jeigu jos atitinka minimalaus geografinio atstumo tarp paslaugų teikėjų ir gyventojų skaičiaus sąlygas, nesuteikiant kompetentingai valdžios institucijai galimybės vietoj šių sąlygų atsižvelgti į periodiškai padidėjantį vartotojų skaičių.

Dėl Direktyvos 2006/123 taikymo srities

- 51 Pirmiausia reikia nustatyti, ar Direktyva 2006/123 turi būti aiškinama taip, kad pagrindinėje byloje nagrinėjama situacija patenka į jos taikymo sritį, nes Ispanijos ir Italijos vyriausybės nusprendė, kad ši direktyva netaikoma, remdamosi atitinkamai minėtos direktyvos 1 straipsnio 3 dalimi ir 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis.
- 52 Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją Direktyvos 2006/123 nuostatas reikia aiškinti atsižvelgiant ne tik į jų formuluotę, bet ir į jų kontekstą ir teisės akto, kuriame jos įtvirtintos, tikslus (šiuo klausimu žr. 2021 m. liepos 15 d. Sprendimo *BEMH ir CNCC*, C-325/20, EU:C:2021:611, 18 punktą ir 2023 m. spalio 12 d. Sprendimo *INTER CONSULTING*, C-726/21, EU:C:2023:764, 43 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

- 53 Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad šia direktyva nereglamentuojamas paslaugas teikiančių monopolijų panaikinimas.
- 54 Šios direktyvos 8 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad jos nuostatos dėl įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo turėtų būti taikomos tik tais atvejais, kai aptariama veikla yra vykdoma atviros konkurencijos sąlygomis, kad šios nuostatos neįpareigotų valstybių narių, be kita ko, panaikinti esamų kitų veiklos rūšių arba tam tikrų paskirstymo paslaugų monopolijų.
- 55 Iš Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 3 dalies, siejamos su jos 8 konstatuojamąja dalimi, formuluotės matyti, kad į šios direktyvos taikymo sritį nepatenka atvejai, kai paslauga teikiama ne konkurencijos sąlygomis dėl to, kad nacionaliniais teisės aktais veiklos vykdytojui suteikta tam tikrų paslaugų teikimo monopolija (šiuo klausimu žr. 2018 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Memoria ir Dall’Antonia*, C-342/17, EU:C:2018:906, 41 punktą) ir kai dėl minėtos direktyvos nuostatų taikymo kiltų abejonių dėl šios monopolijos egzistavimo.
- 56 Toks Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 3 dalies aiškinimas leidžia išsaugoti taip nustatytos nukrypti leidžiančios nuostatos veiksmingumą, atsižvelgiant į šios direktyvos tikslą, kuris, kaip matyti iš jos 1 straipsnio 1 dalies, siejamos, be kita ko, su jos 2 ir 5 konstatuojamosiomis dalimis, yra pašalinti valstybių narių teikėjų įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo tarp valstybių narių apribojimus, siekiant prisidėti prie laisvos ir konkurencingos vidaus rinkos kūrimo (2018 m. sausio 30 d. Sprendimo *X ir Visser*, C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44, 104 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 57 Nagrinėjamu atveju iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad pagal pagrindinėje byloje nagrinėjamus teisės aktus mažmeninę apdoroto tabako gaminių prekybą gali vykdyti tik viešosios valdžios institucijų įgalioti platintojai, turintys įprastas arba specialias mažmeninės prekybos vietas arba licencijas.
- 58 Vadinasi, mažmeninės prekybos apdorotais tabako gaminiais veikla, kuri patenka į „paslaugos“ sąvoką, kaip ji apibrėžta Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 1 punkte (pagal analogiją žr. 2018 m. sausio 30 d. Sprendimo *X ir Visser*, C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44, 91 punktą ir 2018 m. rugsėjo 26 d. Sprendimo *Van Gennip ir kt.*, C-137/17, EU:C:2018:771, 76 punktą), nėra vykdoma be konkurencijos ar skiriama vieninteliui veiklos vykdytojui – ją vykdo nepriklausomi privatus asmenys. Be to, pagrindinėje byloje nagrinėjamuose teisės aktuose reglamentuojamas įvairių veiklos vykdytojų pateikimas į apdoroto tabako gaminių mažmeninio platinimo rinką.
- 59 Kaip generalinis advokatas nurodo išvados 47 punkte, nors išduodama leidimus eksploatuoti mažmeninės prekybos vietas ir licencijas tai daranti Italijos institucija vykdo viešosios valdžios įgaliojimus, vis dėlto ši aplinkybė nereiškia, kad ši institucija pati užtikrina mažmeninę tabako gaminių prekybą ar kad ji kišasi į tokių prekybos vietų ir licencijų turėtojų komercinius sprendimus.
- 60 Taigi teisės aktai, pagal kuriuos mažmeninę apdoroto tabako gaminių prekybą gali vykdyti tik viešosios valdžios institucijų įgalioti platintojai, turintys įprastas arba specialias mažmeninės prekybos vietas arba licencijas, negali būti laikomos patenkančiomis į sąvoką „monopolija“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 3 dalį.
- 61 Dėl Italijos vyriausybės argumentų, kad Direktyva 2006/123 netaikytina dėl jos 2 straipsnio 1 ir 2 dalių, siejamų su jos 8 konstatuojamąja dalimi, nes apdoroto tabako gaminių platintojai vykdo bendros svarbos ekonominę veiklą, užtikrindami tabako pardavimo mokesčių monopolio

veikimą, užtenka priminti, kad Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog šioje direktyvoje nustatytos taisyklės iš esmės taikomos bendros ekonominės svarbos paslaugoms, į jų taikymo sritį neįtraukiant tik neekonominį bendros svarbos paslaugų (2019 m. balandžio 11 d. Sprendimo *Repsol Butano ir DISA Gas*, C-473/17 ir C-546/17, EU:C:2019:308, 43 punktas).

- 62 Taigi Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 3 dalį ir 2 straipsnio 1 ir 2 dalis reikia aiškinti taip, kad į šios direktyvos taikymo sritį patenka teisės aktai, pagal kuriuos mažmeninę apdoroto tabako gaminių prekybą gali vykdyti tik viešosios valdžios institucijų įgalioti platintojai, turintys įprastas arba specialias mažmeninės prekybos vietas arba licencijas.

Dėl bylai reikšmingų Direktyvos 2006/123 nuostatų

- 63 Remiantis Teisingumo Teismo suformuota jurisprudencija, vykstant SESV 267 straipsnyje įtvirtintai nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimo procedūrai, šis nacionaliniam teismui turi pateikti naudingą atsakymą, kuris leistų išnagrinėti jam pateiktą bylą. Šiuo požiūriu Teisingumo Teismas gali manyti esant reikalinga atsižvelgti į Sąjungos teisės nuostatas, kurių prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nenurodė savo klausime (2024 m. vasario 22 d. Sprendimo *Directia pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date*, C-491/21, EU:C:2024:143, 23 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 64 Direktyvos 2006/123 15 straipsnis, kurį išaiškinti prašo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kartu su 14 straipsniu patenka į šios direktyvos III skyriaus 2 skirsnį, kuriame aptariami draudžiami arba vertintini reikalavimai, o to paties skyriaus 1 skirsnis, kuriame yra šios direktyvos 9–13 straipsniai, skirtas leidimams.
- 65 Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punkte sąvoka „leidimų išdavimo tvarka“ apibrėžta kaip „bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą“.
- 66 Šios direktyvos 4 straipsnio 7 punkte sąvoka „reikalavimas“ apibrėžta kaip „bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu“.
- 67 Teisingumo Teismas nusprendė, kad „leidimų išdavimo tvarka“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą, skiriasi nuo „reikalavimo“, kaip jis suprantamas pagal šios direktyvos 4 straipsnio 7 punktą, nes reiškia paslaugų teikėjo veiksmus ir oficialų aktą, kuriuo kompetentingos institucijos leidžia šio paslaugų teikėjo veiklą (2020 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Cali Apartments*, C-724/18 ir C-727/18, EU:C:2020:743, 49 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 68 Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad ginčas pagrindinėje byloje kilo dėl ADM atsisakymo leisti pagal pusmečio naujų įprastų mažmeninės prekybos vietų steigimo Ligūrės teritorijoje planą įsteigti mažmeninės prekybos vietą FA.RO. įstaigoje teisėtumo; atsisakymas motyvuotas tuo, kad nebuvo tenkinamos nacionalinės teisės aktuose nustatytos atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos.

- 69 Iš šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą taip pat matyti, kad pagal pagrindinėje byloje nagrinėjamus Italijos teisės aktus paslaugų teikėjas gali prekiauti apdoroto tabako gaminiais, tik jei koncesijos arba valdymo pagrindu turi įprastą ar specialią mažmeninės prekybos vietą arba licenciją, suteiktas šiuose teisės aktuose nustatyta tvarka. Kad būtų galima įsteigti įprastas mažmeninės prekybos vietas, ADM turi priimti sprendimą pagal iš anksto parengtą pusmečio planą. Rengdama šį planą ADM atsižvelgia į pateiktus prašymus įsteigti naujas įprastas mažmeninės prekybos vietas. Į šį planą įtraukiamos naujos mažmeninės prekybos vietos, dėl kurių egzistuoja paslaugos poreikis ir kurios atitinka atitinkamuose teisės aktuose nustatytas sąlygas.
- 70 Kaip generalinis advokatas iš esmės nurodė išvados 59–63 punktuose, tam, kad galėtų prekiauti apdoroto tabako gaminiais, paslaugų teikėjas privalo kreiptis į kompetentingą instituciją, kad gautų formalų aktą, leidžiantį jam pradėti vykdyti šią veiklą.
- 71 Tokios savybės atitinka „leidimų išdavimo tvarkos“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą, požymius, primintus šio sprendimo 67 punkte. Taigi sąvoka „leidimų išdavimo tvarka“, kaip ji suprantama pagal šią nuostatą, apima apdoroto tabako gaminių mažmeninės prekybos organizavimą (su sąlyga, kad tai patikrins prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas).
- 72 Kalbant apie valstybės narės teisės nuostatas, kuriomis nacionalinės teisės aktų leidėjas paveda tam tikroms vietos valdžios institucijoms įgyvendinti „leidimų išdavimo tvarką“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą, ir nustatyti šioje tvarkoje numatytų leidimų išdavimo sąlygas, pažymėtina, kad nacionaliniai teismai turi, pirma, įvertinti, ar nacionalinės teisės aktų leidėjo naudojimas šia priemone atitinka šios direktyvos 9 straipsnį, ir, antra, patikrinti, ar šio teisės aktų leidėjo numatyti kriterijai, pagal kuriuos suteikiami šie leidimai, ir institucijų, kurių priemonės yra ginčijamos, atliekamas šių kriterijų faktinis taikymas atitinka minėtos direktyvos 10 straipsnį (šiuo klausimu žr. 2020 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Cali Apartments*, C-724/18 ir C-727/18, EU:C:2020:743, 59 punktą).
- 73 Prašyme priimti prejudicinį sprendimą jį pateikęs teismas aiškiai nurodė, kad neketina kvestionuoti Italijos teisės aktuose pagal Direktyvos 2006/123 9 straipsnį numatytos leidimų išdavimo tvarkos teisėtumo, todėl šie klausimai neapima nacionalinio įstatymų leidėjo galimybės remtis tokia priemone atitiktis šiam straipsniui.
- 74 Taigi Direktyvos 2006/123 10 straipsnį reikia aiškinti siekiant prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui pateikti naudingų gairių, kurios jam leistų įvertinti, ar šią nuostatą atitinka atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos, numatytos nacionalinės teisės aktuose dėl naujų įprastų mažmeninės prekybos apdoroto tabako gaminių vietų sukūrimo.

Dėl atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygų

- 75 Pagrindinėje byloje nagrinėjamos atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos nustatytos Dekreto-įstatymo Nr. 98/2011 24 straipsnio 42 dalies b punkte ir, antra, Ministro dekreto Nr. 38/2013 2 straipsnyje. Pagal pirmąją iš šių nuostatų atstumas tarp įprastų mažmeninės prekybos vietų negali būti mažesnis kaip 200 m, be to, turi būti laikomasi santykio, kai viena mažmeninės prekybos vieta tenka 1 500 gyventojų. Pagal antrąją nuostatą minimalus atstumas tarp naujos mažmeninės prekybos vietos ir artimiausios jau veikiančios prekybos vietos turi būti ne mažesnis kaip 300 m komunose, kuriose gyvena iki 30 000 gyventojų, 250 m komunose, kuriose gyvena nuo 30 001 iki 100 000 gyventojų, ir 200 m komunose, kuriose gyvena daugiau kaip 100 000

gyventojų. Šioje antrojoje nuostatoje taip pat patikslinama, kad santykio, kai viena mažmeninės prekybos vieta tenka 1 500 gyventojų, nereikia laikytis mažiau nei 1 500 gyventojų turinčiose komunose, kuriose nėra mažmeninės prekybos vietos, jei galima nustatyti realų ir konkretų paslaugos poreikį, o artimiausia įprasta mažmeninės prekybos vieta, jau veikianti kitoje komunoje, yra už daugiau kaip 600 m.

- 76 Vis dėlto, Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad tos direktyvos 9 straipsnio 1 dalyje nurodyta leidimų išdavimo tvarka turi būti grindžiama kriterijais, kurie neleidžia kompetentingoms institucijoms naudotis vertinimo įgaliojimais savavališkai. Pagal minėtos direktyvos 10 straipsnio 2 dalies a–g punktus šie kriterijai turi būti nediskriminaciniai, pateisinami privalomuoju bendrojo intereso pagrindu, proporcingi šiam bendrojo intereso tikslui, aiškūs ir nedviprasmiški, objektyvūs, iš anksto viešai skelbiami, skaidrūs ir prieinami susipažinti.
- 77 Pirma, dėl tokių kriterijų nediskriminacinio pobūdžio, kurio reikalaujama pagal Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 2 dalies a punktą, reikia konstatuoti, kad sąlygose, grindžiamose minimaliu atstumu tarp paslaugų teikėjų ir gyventojų skaičiumi, nedaromas skirtumas dėl paslaugų teikėjo nacionalinės priklausomybės.
- 78 Antra, reikia patikrinti, ar šios atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos pateisinamos privalomuoju bendrojo intereso pagrindu, kaip to reikalaujama pagal šios direktyvos 10 straipsnio 2 dalies b punktą.
- 79 Iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo ir Italijos vyriausybės pateiktų paaiškinimų matyti, kad, nustatant pagrindinėje byloje nagrinėjamas atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygas, buvo siekiama apsaugoti žmonių sveikatą nuo apdoroto tabako gaminių keliamos rizikos.
- 80 Šiuo klausimu iš Dekreto-įstatymo Nr. 98/2011 24 straipsnio 42 dalies a punkto matyti, kad apibrėžiant mažmeninės prekybos vietų išdėstymo reguliavimo kriterijus siekiama, kad, laikantis konkurencijos apsaugos, būtų suderintas poreikis užtikrinti vartotojams visoje teritorijoje tinkamai išdėstytą prekybos tinklą su pagrindiniu visuomenės interesu apsaugoti sveikatą, užkertant kelią bet kokiam tabako tiekimui visuomenei, kuris nėra pagrįstas realia tabako paklausa, ir jį kontroliuojant. Be to, Ministro dekreto Nr. 38/2013 3 straipsnio 2 dalies a ir b punktuose numatyta, kad apdoroto tabako prekybos tinklas turi atitikti paslaugos poreikį ir būti organizuojamas taip, kad būtų užtikrintas administracijos kontrolės, kuria siekiama apsaugoti nepilnamečius, viešąją tvarką ir saugumą, visuomenės sveikatą ir pajamas, veiksmingumas ir efektyvumas.
- 81 Kaip matyti iš Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 8 dalies ir 7 konstatuojamosios dalies, visuomenės sveikatos apsauga yra viena iš privalomųjų bendrojo intereso pagrindų, dėl kurių galima pateisinti judėjimo laisvės apribojimus (šiuo klausimu žr. 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, 58 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 82 Taigi reikia manyti, kad žmonių sveikatos apsauga nuo apdoroto tabako gaminių keliamos rizikos gali pateisinti naujų mažmeninės prekybos vietų atidarymo apribojimus.

- 83 Kita vertus, pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją vien ekonominio pobūdžio aplinkybės negali būti privalomuoju bendrojo intereso pagrindu (šiuo klausimu žr. 2010 m. balandžio 15 d. Sprendimo *CIBA*, C-96/08, EU:C:2010:185, 48 punktą ir 2017 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *Komisija / Airija (Registracijos mokestis)*, C-552/15, EU:C:2017:698, 89 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 84 Kaip generalinis advokatas nurodė išvados 67 punkte, ši suformuota jurisprudencija atspindi Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punkte ir jos 66 konstatuojamojoje dalyje. Pagal šios direktyvos 14 straipsnio 5 punktą draudžiama kiekvienu atskiru atveju taikyti ekonominę kriterijų, pagal kurią leidimo suteikimas siejamas su įrodymu, kad egzistuoja ekonominis poreikis ar rinkos paklausa, įvertinant galimą ar faktinę ekonominę veiklos poveikį arba veiklos tinkamumą, atsižvelgiant į kompetentingos institucijos nustatytus ekonomikos plėtros tikslus. Šis draudimas netaikomas planavimo reikalavimams, kurie keliami ne dėl ekonominių tikslų, o dėl privalomųjų bendrojo intereso pagrindų.
- 85 Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punktas yra šios direktyvos III skyriaus 2 skirsnyje, susijusiame su draudžiamais arba vertintinais reikalavimais, o 10 straipsnis yra to paties III skyriaus 1 skirsnyje, skirtame leidimams, taigi leidimų išdavimo sistema negali apimti draudžiamų reikalavimų, kaip antai išvardytų toje pirmoje nuostatoje, kaip generalinis advokatas iš esmės nurodė išvados 64 punkte.
- 86 Be to, tai matyti iš pačios Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punkto formuluotės, pagal kurią draudžiama „leidimo išdavimą“ susieti su ekonominiu poreikiu ar rinkos paklausos įrodymu.
- 87 Kadangi Įstatymo Nr. 1293/1957 21 straipsnio 1 dalyje ir Ministro dekreto Nr. 38/2013 3 straipsnio 2 dalies a ir b punktuose daroma nuoroda į būtinybę pritaikyti prekybos tinklą prie paslaugos poreikio ir užtikrinti pajamas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar, atsižvelgiant į šiuose nacionalinės teisės aktuose nustatytus kriterijus, kiekvienu konkrečiu atveju nereikia atlikti ekonominio kriterijaus, pagal kuri naujos įprastos mažmeninės prekybos vietos įsteigimas priklauso nuo įrodymo, kad egzistuoja ekonominis poreikis ar rinkos paklausa, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punktą.
- 88 Šiuo atžvilgiu, kaip matyti iš Italijos vyriausybės pastabų, atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygomis siekiama apriboti pasiūlą pagal faktinę paklausą, kad būtų išvengta mažmeninės prekybos vietų gausėjimo vietovėse, kur paklausą jau tenkina esamos mažmeninės prekybos vietos, ir nepakankamo mažmeninės prekybos vietų skaičiaus, dėl kurio dalis paklausos gali likti nepatenkinta ir dėl to gali būti skatinama kontrabanda.
- 89 Atrodo, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose nustatytais kriterijais siekiama užtikrinti tam tikrą pasiūlos ir paklausos atitiktį, todėl juos galima priskirti (tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) prie pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 5 punktą draudžiamo ekonominio kriterijaus, jei paaiškėtų, kad jais siekiama užtikrinti pakankamas pajamas apdoroto tabako gaminių pardavėjams arba kuo daugiau surinkti mokesčių iš šių gaminių vartotojų.
- 90 Vis dėlto, jei paaiškėtų, kad šiais kriterijais nesiekama ekonominio tikslo ir jie objektyviai pateisinami privalomuoju bendrojo intereso pagrindu, kaip antai visuomenės sveikatos apsauga, vengiant skatinti vartojimą didesne pasiūla ir užtikrinant atgrasomąjį poveikį paklausai, jiems šis draudimas nebūtų taikomas.

- 91 Trečia, svarbu priminti, kad Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 2 dalies c punkte nurodyto proporcingumo principo laikymasis reiškia, kad priemonė turi būti tinkama nuosekliai ir sistemingai užtikrinti siekiamo tikslo įgyvendinimą ir neturi viršyti to, kas būtina šiam tikslui pasiekti (šiuo klausimu žr. 2022 m. rugsėjo 7 d. Sprendimo *Cilevičs ir kt.*, C-391/20, EU:C:2022:638, 65 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 92 Siekdamas nustatyti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjami teisės aktai atitinka šiuos reikalavimus ir kokių mastu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pasitelkęs statistinius duomenis ar kitas priemones, turi objektyviai išnagrinėti, ar atitinkamos valstybės narės institucijos pateikti įrodymai leidžia pagrįstai manyti, kad pasirinktos priemonės yra tinkamos numatytiems tikslams pasiekti, ir ar juos pasiekti galima mažiau ribojančiomis priemonėmis (šiuo klausimu žr. 2023 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *CDIL*, C-96/22, EU:C:2023:1025, 43 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 93 Vis dėlto Teisingumo Teismas, kuris turi duoti naudingą atsakymą tam teismui, yra kompetentingas pateikti jam gaires, grindžiamas pagrindinės bylos medžiaga ir jam pateiktomis rašytinėmis pastabomis, kurios padėtų tam teismui priimti sprendimą (2023 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *CDIL*, C-96/22, EU:C:2023:1025, 44 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 94 Šiuo klausimu reikia pripažinti, kad, kaip generalinis advokatas nurodė išvados 90 punkte, atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygų derinys atrodo tinkamas vienu metu užtikrinti tiekimą visoje teritorijoje ir neleisti, kad pasiūla nekontroliuojamai didėtų ir skatintų didesnę tabako vartojimą.
- 95 Be to, kontroliuojama teisėtai platinamų apdoroto tabako gaminių pasiūla gali padėti sumažinti kontrabandinių gaminių, galinčių paskatinti vartojimą dėl savo mažesnių kainų arba kelti papildomą riziką vartotojų sveikatai, kai neatitinka valstybėse narėse gaminamiems ar į rinką tiekiamiems tabako gaminiams taikomų standartų, visų pirma susijusių su šių gaminių sudedamosiomis dalimis ir išmetamaisiais teršalais.
- 96 Vis dėlto, siekiant nuosekliai ir sistemingai įgyvendinti nurodytą visuomenės sveikatos apsaugos tikslą, pagrindinėje byloje nagrinėjamas mechanizmas neturėtų užtikrinti vien tik apdoroto tabako gaminių prieinamumo ir pasiekiamumo, be atgrasomojo poveikio šių gaminių paklausai. Be to, naudingas atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygų taikymo poveikis neturėtų būti mažinamas kitomis priemonėmis.
- 97 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas į šio sprendimo 92 punkte primintus reikalavimus, turi įvertinti, ar nacionalinės teisės aktuose nustatytos minimalaus atstumo tarp mažmeninės prekybos vietų sąlygos kartu su gyventojų skaičiaus sąlyga, turint mintyje atitinkamos valstybės narės geografinius ir demografinius ypatumus, užtenka, siekiant atgrasyti nuo apdoroto tabako gaminių vartojimo ir nepadidinti neteisėtos šių gaminių pasiūlos.
- 98 Jis taip pat turi įvertinti, ar prekybos automatų plitimas nekelia abejonių dėl minėtų sąlygų veiksmingumo ir pagrindinėje byloje nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų nuoseklumo ir sistemiškumo, kaip tai suprantama pagal šio sprendimo 91 punkte nurodytą jurisprudenciją.
- 99 Šiuo klausimu svarbu pažymėti, kad per posėdį Teisingumo Teisme Italijos vyriausybė teigė, jog prekybos automatų įrengimui taikomos tos pačios atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos, kaip ir mažmeninės prekybos vietų įsteigimui, ir juos gali įrengti tik veiklos vykdytojai, turintys įprastos mažmeninės prekybos vietos koncesiją arba licenciją. Veiklos vykdytojas gali įrengti ne daugiau

kaip vieną prekybos automatą savo įstaigoje ar už jos ribų, o licenciją galintys gauti veiklos vykdytojai gali, kaip alternatyvą tai licencijai, gavę administracinį leidimą, įrengti tabako prekybos automatą.

- 100 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar taip apibrėžtas prekybos automatų įrengimas yra prekybai įprastose ar specialiose mažmeninės prekybos vietose arba pagal licencijas alternatyvus prekybos apdoroto tabako gaminiams būdas, kuriam taikomos tos pačios atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos, ir dėl jo nepadidėja tų gaminių pasiūla.
- 101 Dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamos priemonės būtinumo vertinimo, kuris apima Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 2 dalies c punkte nurodyto proporcingumo kriterijaus nagrinėjimą, pirmiausia reikia pažymėti, kad visuomenės sveikata tarp SESV saugomų vertybių ir interesų užima svarbiausią vietą ir kad valstybės narės turi nuspręsti, kokio lygio apsaugą jos ketina suteikti ir kaip šį lygį pasiekti, taigi šiuo klausimu jos turi diskreciją (2023 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *CDIL, C-96/22*, EU:C:2023:1025, 46 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 102 Toliau reikia atsižvelgti į įrodytą didelę apdoroto tabako gaminių vartojimo žalą dėl jų sukeltos priklausomybės ir sunkių ligų, kurias sukelia šiuose gaminiuose esantys farmakologiškai aktyvūs, toksiški, mutageniniai ir kancerogeniniai junginiai (šiuo klausimu žr. 2016 m. gegužės 4 d. Sprendimo *Philip Morris Brands ir kt., C-547/14*, EU:C:2016:325, 156 punktą).
- 103 Galiausiai, valstybės narės valdžios institucijų nustatyta ribojamoji priemonė nebūtinai turi atitikti visoms valstybėms narėms priimtina koncepciją dėl atitinkamos pagrindinės teisės ar teisėto intereso apsaugos būdo. Atvirkščiai, šiuo klausimu priimtų priemonių būtinumas ir proporcingumas nėra atmestinas vien dėl to, kad valstybė narė pasirinko kitokią apsaugos sistemą nei ta, kurią taiko kita valstybė (2022 m. rugsėjo 7 d. Sprendimo *Cilevičs ir kt., C-391/20*, EU:C:2022:638, 82 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 104 Šiuo klausimu, atsižvelgiant į šio sprendimo 101 punkte primintą diskreciją, aplinkybė, kad TKPK tarp priemonių, kuriomis siekiama sumažinti tabako vartojimą, nenumato tvarkos, leidimą naujoms mažmeninės prekybos vietoms susiejančios su atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygomis, neleidžia daryti išvados, kad pagrindinėje byloje nagrinėjama tvarka viršija tai, kas būtina šiam tikslui pasiekti.
- 105 Turint mintyje šią diskreciją reikia pažymėti, jog, kai valstybė narė mano, kad naudinga nustatyti priemones, skirtas apdoroto tabako gaminių pasiūlai kontroliuoti, ta valstybė narė gali teisėtai manyti, kad periodiškai padidėjantis vartotojų skaičius nėra veiksnys, į kurį reikia atsižvelgti.
- 106 Atsižvelgimas į tokį periodinį padidėjimą prieštarautų siekiamam tikslui riboti pasiūlą, kad būtų atgrasyta nuo vartojimo.
- 107 Be to, Italijos vyriausybė tvirtina, kad pagal pagrindinėje byloje nagrinėjamą leidimų išdavimo tvarką, laikantis joje nustatytų atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygų, pagal Ministro dekreto Nr. 38/2013 3 straipsnio 1 ir 2 dalis reikia ypač atsižvelgti į vietas, kuriose statomi nauji gyvenamieji ir komerciniai pastatai, į didelę kelių sankryžų ir miestų centrų, kur renkasi gyventojai, svarbą arba į tai, kad esama ypač svarbių ir gausiai lankomų biurų ir gamybos patalpų. Ar yra būtent taip, turi įvertinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

- 108 Ketvirta, kalbant apie Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 2 dalies d–g punktuose nurodytus reikalavimus, visų pirma reikia priminti, kad aiškumo ir nedviprasmiškumo reikalavimai (d punktas) susiję su būtinybe užtikrinti, kad leidimų išdavimo sąlygos būtų lengvai suprantamos visiems, vengiant bet kokio dviprasmiškumo jų formuluotėse. Toliau, objektyvumo reikalavimu (e punktas) siekiama užtikrinti, kad leidimo prašymai būtų vertinami atsižvelgiant į jų esmę, kad suinteresuotosioms šalims būtų garantuota, jog jų paraiška bus nagrinėjama objektyviai ir nešališkai. Galiausiai viešumo (f punktas) ir skaidrumo bei prieinamumo (g punktas) reikalavimais numatoma, kad bet kuris suinteresuotas asmuo gali būti nedelsiant informuotas apie taisyklių, galinčių turėti įtakos galimybei užsiimti atitinkama veikla arba jos vykdymui, egzistavimą (šiuo klausimu žr. 2020 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Cali Apartments*, C-724/18 ir C-727/18, EU:C:2020:743, 96 ir 107 punktus ir nurodytą jurisprudenciją).
- 109 Atrodo, kad (tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygos yra pagrįstos objektyviais duomenimis, iš anksto žinomos ir iš esmės negali kelti aiškinimo ar taikymo sunkumų. Kadangi šios sąlygos turi būti tenkinamos išduodant leidimą bet kokiai naujai mažmeninės prekybos vietai, atrodo, kad jos atitinka ankstesnėje šio sprendimo pastraipoje išdėstytus reikalavimus.
- 110 Vis dėlto, iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos ir teismo posėdyje pateiktų pastabų matyti, kad atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygų tenkinimas dar negarantuoja, kad bus išduotas leidimas steigti naują įprastą mažmeninės prekybos vietą.
- 111 Iš tiesų, kaip matyti iš Įstatymo Nr. 1293/1957 21 straipsnio 1 dalies, įprastos mažmeninės prekybos vietos steigiamos toje vietoje ir tuo metu, kai administracija mano, kad tai „naudinga ir tinkama, atsižvelgiant į paslaugos poreikį“. Panašiai Ministro dekreto Nr. 38/2013 3 straipsnio 2 dalies a punkte patikslinama, kad priimant įprastinių mažmeninės prekybos vietų steigimo pusmečio planus reikia atsižvelgti į tai, kad apdoroto tabako prekybos tinklas turi „atitikti paslaugos poreikį“.
- 112 Vis dėlto ši bendra „paslaugos poreikio“ sąlyga, kurios turinys Ministro dekreto Nr. 38/2013 3 straipsnio 1 dalyje iliustruojamas neišsamiai pateiktais kai kurių tokių savybių pavyzdžiais ir kuri papildo atstumo ir gyventojų skaičiaus sąlygas, į kurias turi atsižvelgti institucija, gali kelti abejonių dėl kriterijų, kuriais grindžiamas institucijos diskrecijos įgyvendinimas, aiškumo, nedviprasmiškumo, objektyvumo ir skaidrumo; tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.
- 113 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pateiktus klausimus reikia atsakyti taip: Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 1 ir 2 dalis reikia aiškinti taip, kad pagal jas nedraudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias leidimas mažmeninės prekybos tabako gaminiais vietoms išduodamas, tik jeigu jos atitinka minimalaus geografinio atstumo tarp paslaugų teikėjų ir gyventojų skaičiaus sąlygas, nesuteikiant kompetentingai valdžios institucijai galimybės vietoj šių sąlygų atsižvelgti į periodiškai padidėjantį vartotojų skaičių, jei minėtos sąlygos:
- yra objektyviai pateisinamos privalomuoju bendrojo intereso pagrindu, pavyzdžiui, visuomenės sveikatos apsauga nuo apdoroto tabako gaminių keliamos rizikos;
 - gali turėti atgrasomąjį poveikį apdoroto tabako produktų paklausai;
 - taip pat taikomos tabako prekybos automatų įrengimui ir

- taikomos, jei reikia, atsižvelgiant į paslaugos poreikio kriterijų, laikantis proporcingumo principo ir aiškumo, nedviprasmiškumo, objektyvumo, viešumo, skaidrumo ir prieinamumo reikalavimų.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 114 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 10 straipsnio 1 ir 2 dalis

reikia aiškinti taip:

pagal jas nedraudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias leidimas mažmeninės prekybos tabako gaminiais vietoms išduodamas, tik jeigu jos atitinka minimalaus geografinio atstumo tarp paslaugų teikėjų ir gyventojų skaičiaus sąlygas, nesuteikiant kompetentingai valdžios institucijai galimybės vietoj šių sąlygų atsižvelgti į periodiškai padidėjantį vartotojų skaičių, jei minėtos sąlygos:

- yra objektyviai pateisinamos privalomuoju bendrojo intereso pagrindu, pavyzdžiui, visuomenės sveikatos apsauga nuo apdoroto tabako gaminių keliamos rizikos;
- gali turėti atgrasomąjį poveikį apdoroto tabako produktų paklausai;
- taip pat taikomos tabako prekybos automatų įrengimui ir
- taikomos, jei reikia, atsižvelgiant į paslaugos poreikio kriterijų, laikantis proporcingumo principo ir aiškumo, nedviprasmiškumo, objektyvumo, viešumo, skaidrumo ir prieinamumo reikalavimų.

Parašai.