

HOTĂRÂREA CURȚII
14 decembrie 1995 *

**Acțiune penală
împotriva lui
Giorgio Domingo Banchemo**

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Pretura Circondariale di Genova)

„Articolele 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 și 95 din Tratatul CEE”

Cauza C-387/93

În cauza C-387/93,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Pretura circondariale di Genova (Italia), pentru pronunțarea, în procedura penală pendinte în fața acestei instanțe, împotriva lui

Giorgio Domingo Banchemo,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 și 95 din Tratatul CEE,

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet (raportor) și G. Hirsch, președinți de cameră, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray și P. Jann, judecători,

avocat general: domnul M. B. Elmer,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– pentru domnul Banchemo, de către Giuseppe Conte și Giuseppe Michele Giacomini, avocați în Baroul din Genova,

* Limba de procedură: italiana.

– pentru guvernul spaniol, de domnii Alberto José Navarro González, Director General pentru Coordonare Juridică și Instituțională Comunitară, și Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado, în calitate de agenți,

– pentru guvernul francez, de doamna Catherine de Salins, director adjunct, și domnul Jean-Marc Belorgey, Chargé de mission în Direcția Afaceri Juridice din Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agenți,

– pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii Enrico Traversa și Anders Christian Jessen, membri ai Serviciului Juridic, în calitate de agenți, asistați de către Alberto Dal Ferro, avocat în Baroul din Vicenza,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale domnului Banchemo, reprezentat de către Giuseppe Conte și Giuseppe Michele Giacomini, ale guvernului spaniol, reprezentat de domnul Miguel Bravo-Ferrer Delgado, ale guvernului francez, reprezentat de domnul Jean-Marc Belorgey, ale guvernului italian, reprezentat de domnul Ivo-Maria Braguglia, Avvocato dello Stato, în calitate de agent, precum și ale Comisiei, reprezentată de domnul Enrico Traversa, în ședința din 5 aprilie 1995,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 20 iunie 1995,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Ordonanța din 30 iulie 1993, primită de Curte la 11 august 1993, Pretura circondariale di Genova a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, trei întrebări preliminare privind interpretarea articolelor 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 și 95 din Tratatul CEE.

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul acțiunii penale introduse de autoritățile italiene împotriva domnului Banchemo pentru deținere ilegală de produse din tutun prelucrat de origine străină.

3 Din dosarul cauzei rezultă că, de la intrarea în vigoare a Legii nr. 724 din 10 decembrie 1975 privind dispozițiile referitoare la importul și comercializarea de produse din tutun prelucrat și de modificare a normelor privind contrabanda cu produse din tutun de origine străină, care a modificat articolul 341 din „Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale” (Textul unic al dispozițiilor legislative în materie vamală), adoptat prin Decretul nr. 43 al Președintelui Republicii din 23 ianuarie 1973, infracțiunile de contrabandă având ca obiect

produse din tutun de origine străină intră exclusiv sub incidența dispozițiilor penale din legislația vamală italiană, stabilite prin acest decret.

4 În temeiul articolului 25 al doilea paragraf din decretul menționat anterior, posesorul unor mărfuri de origine străină supuse unui drept vamal trebuie să dovedească proveniența legitimă a acestora. Dacă acesta refuză sau nu este în măsură să facă această dovadă ori dacă dovezile pe care pe oferă nu sunt admisibile, acesta este considerat vinovat de contrabandă, cu excepția cazului în care se află în posesia mărfurilor ca urmare a unei alte infracțiuni pe care a comis-o.

5 Articolul 282 litera (f) din Decretul nr. 43, menționat anterior, prevede că se pedepsește cu amendă, nu mai mică de două ori și nu mai mare de zece ori quantumul drepturilor vamale, orice persoană care deține mărfuri străine în împrejurări care constituie infracțiunea de contrabandă, în conformitate cu articolul 25 al doilea paragraf. Articolul 301 din Decretul nr. 43 mai prevede că, în cazurile de contrabandă, trebuie să se ordone întotdeauna confiscarea obiectului infracțiunii. În fine, articolele 295 și 296 din decret prevăd pedepse cu închisoarea în caz de circumstanțe agravante (trei până la cinci ani) sau în caz de recidivă (până la un an).

6 Din ordonanța de trimitere reiese că domnului Banhero i s-a întocmit un proces-verbal pentru deținere de pachete de țigări reprezentând 2,320 kg de tutun prelucrat, provenind din alte state membre, care nu purtau marca statului italian de atestare a plății drepturilor vamale și a căror proveniență legală nu a putut fi dovedită de domnul Banhero. De asemenea, ordonanța precizează că domnul Banhero este urmărit penal pentru neplata „suprataxe de frontieră”, al cărei quantum este egal cu acciza aplicată produselor naționale.

7 Domnul Banhero este, de asemenea, urmărit penal pentru infracțiunea de neplată a taxei pe valoare adăugată, însă ordonanța de trimitere precizează că inculpatul a fost achitat în privința acestui cap de acuzare. Domnul Banhero a rămas inculpat pentru infracțiunea de contrabandă prevăzută la articolul 282 litera (f) și articolul 341 din Decretul nr. 43 al Președintelui Republicii.

8 În fața instanței naționale, domnul Banhero a contestat compatibilitatea cu dreptul comunitar a monopolului italian asupra produselor din tutun prelucrat și a anumitor dispoziții aplicabile importului de produse din tutun prelucrat provenind din alte state membre.

9 Prin Ordonanța din 14 martie 1992, Pretura di Genova a suspendat judecata și a adresat Curții, în temeiul articolului 177 din tratat, întrebări preliminare privind interpretarea articolelor 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 și 95 din tratat, precum și a articolului 2, articolului 4 alineatul (1) și articolului 6 alineatul (2) din Directiva nr. 72/464/CEE a Consiliului din 19 decembrie 1972 privind alte impozite decât impozitele pe cifra de afaceri care afectează consumul de tutun prelucrat (JO L 303, p. 1).

10 Prin Ordonanța din 19 martie 1993 (C-157/92, Rec., p. I-1085), Curtea a declarat inadmisibilă cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, pe motiv că informațiile din ordonanța de trimitere, prin referirea lor prea imprecisă la situațiile de drept și de fapt menționate de instanța națională, nu îi permiteau să dea o interpretare utilă a dreptului comunitar.

11 În aceste condiții, Pretura di Genova i-a adresat din nou Curții, în temeiul articolului 177 din tratat, următoarele întrebări preliminare:

„Întrebarea I

Natura și caracteristicile normative ale unui monopol național, precum cel care rezultă – inclusiv la nivelul normelor sale practice – din legislația în vigoare în Italia pentru sectorul tutunului, sunt compatibile cu dispozițiile coroborate ale articolelor 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 și 95 din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, în special din perspectiva drepturilor exclusive de producție, comercializare, vânzare și distribuție, în general, drepturi acordate monopolului național printr-un set de norme care, prin caracteristicile intrinsece, este de natură să creeze discriminări în sensul articolului 37 din tratat, să permită alegeri preferențiale care ar putea fi considerate drept «măsuri cu efect echivalent» în sensul articolului 30 din tratat și să facă posibil un abuz de poziție dominantă contrar articolelor 86 și 90 din tratat?

În special,

Articolul 30 din tratat este compatibil cu o normă națională care rezervă distribuția cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat provenite din străinătate unei întreprinderi care deține un monopol de vânzare asupra acestor produse, având drept consecință faptul că unicul circuit de comercializare a produselor din tutun prelucrat provenite din străinătate este constituit numai din revânzătorii autorizați de monopolul respectiv și, în caz de constatare a unei incompatibilități, această normă națională constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import contrară articolului 30 din Tratatul CEE?

Întrebarea II

Conform interpretării Curții de Justiție a Comunităților Europene, articolul 30 din Tratatul CEE este compatibil cu o legislație națională care pedepsește neplata taxei percepute în stadiul consumului pentru produsele din tutun prelucrat care provin din alte state membre, indiferent de cantități, cu o pedeapsă disproporționată față de gravitatea încălcării, în sensul că legislația respectivă prevede atât aplicarea unei sancțiuni penale, cât și confiscarea mărfurilor, chiar și în cazul unor cantități minime? În caz de constatare a unei incompatibilități, dispoziția națională respectivă constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import contrară articolului 30 din Tratatul CEE?

Întrebarea III

O dispoziție națională care restricționează distribuția cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat, inclusiv a celor provenind din alte state membre, unei întreprinderi care deține un monopol de vânzare asupra acestor produse este compatibilă cu dispozițiile coroborate ale articolului 90 alineatul (1) și ale articolului 86 al doilea paragraf litera (b) din Tratatul CEE, chiar dacă întreprinderea respectivă nu este în măsură să satisfacă cererea existentă pe piața relevantă a produselor și dacă exclusivitatea conduce, din această cauză, la crearea unei limitări a liberei circulații a mărfurilor comunitare și a unui abuz de poziție dominantă din partea întreprinderii care deține monopolul?”

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

12 În cursul procedurii orale, guvernul italian a susținut că prima și a treia întrebare sunt inadmisibile, deoarece nu era necesar un răspuns al Curții la acestea pentru soluționarea litigiului.

13 Această observație nu poate fi acceptată.

14 Astfel, trebuie remarcat faptul că, potrivit Pretura di Genova, dispozițiile încălcate de domnul Banchemo au ca obiect, de asemenea, protejarea monopolului național asupra produselor din tutun prelucrat. Pretura di Genova adaugă că, dacă monopolul național în ansamblu ar fi incompatibil cu dispozițiile dreptului comunitar pe care le menționează, în special cu articolele 30 și 90 din tratat, acest lucru ar avea repercusiuni asupra acțiunii penale introduse împotriva domnului Banchemo.

15 În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, numai instanțele naționale care sunt sesizate cu litigiul și care trebuie să își asume răspunderea hotărârii judecătorești ulterioare au competența de a aprecia, în ceea ce privește elementele specifice ale fiecărei cauze, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe hotărârea, cât și relevanța întrebărilor pe care acestea le adresează Curții (a se vedea, în special, Hotărârea din 2 iunie 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec., p. I-2305, punctul 18).

16 În observațiile scrise, Comisia și guvernul spaniol subliniază, de asemenea, că instanța de trimitere se referă la articolele 5, 85, 92 și 95 din tratat, fără să ofere nicio precizare și fără să explice măcar ipotezele de fapt pe care își întemeiază întrebările.

17 Articolul 5 impune statelor membre să își îndeplinească obligațiile comunitare cu bună-credință. Totuși, conform jurisprudenței constante, această dispoziție nu poate fi aplicată în mod autonom atunci când situația vizată este reglementată de o dispoziție specifică din tratat, precum în cazul de față (a se vedea Hotărârea din 11 martie 1992, Compagnie Commerciale de

l'Ouest și alții, cauzele conexe C-78/90–C-83/90, Rec., p. I-1847, punctul 19). În consecință, întrebările adresate, în măsura în care privesc mai multe dispoziții coroborate din tratat, printre care se numără articolul 5, nu necesită o examinare, în ceea ce privește acest articol, decât în raport cu dispozițiile specifice care necesită un răspuns din partea Curții și în special, având în vedere informațiile din dosarul cauzei, cu articolele 90 și 86.

18 În ceea ce privește articolele 85 și 92, Pretura nu explică ipotezele de fapt ale litigiului care au determinat-o să adreseze întrebări cu privire la existența unor acorduri între întreprinderi sau a unor practici concertate în sensul articolului 85 sau privind existența unor ajutoare în sensul articolului 92.

19 Prin urmare, Curtea nu este în măsură să îi ofere instanței de trimitere o interpretare utilă a acestor articole în cadrul prezentei cauze, după cum nu a fost în măsură nici în cauza C-157/92.

20 Același lucru este valabil în ceea ce privește articolul 95 din tratat. Ordonanța de trimitere pare astfel să sugereze că instanța națională nu întreabă Curtea dacă un sistem de sancțiuni precum sistemul în litigiu este contrar articolului 95, ci dacă o sancțiune precum cea pe care o riscă domnul Banhero poate fi considerată o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative în calea schimburilor comerciale, interzisă la articolul 30 din tratat, în măsura în care aceasta este disproporționată în raport cu gravitatea încălcării constatate. Această întrebare privește interpretarea articolului 30 în sine.

21 Prin urmare, nu este necesar să se răspundă la întrebările adresate în măsura în care acestea privesc interpretarea articolelor 85, 92 și 95 din tratat.

Cu privire la fond

22 Reiese din informațiile de drept și de fapt comunicate de Pretura di Genova în cea de-a doua ordonanță a sa că acesta din urmă, prin cele trei întrebări preliminare, limitate astfel la interpretarea articolelor 5, 30, 37, 86 și 90 din tratat, contrar aparentului caracter general al formulării primei părți din prima întrebare, adresează, în esență, întrebări cu privire la compatibilitatea acestor dispoziții din tratat cu un sistem de distribuție ce rezervă vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun unor debite de tutun autorizate de puterea publică (prima și a treia întrebare). Acesta întreabă totodată dacă articolul 30 din tratat se opune aplicării unor dispoziții penale prevăzute în cadrul unui asemenea sistem (a doua întrebare).

23 În plus, dosarul nu conține, în niciun caz, elemente suficient de precise pentru a permite examinarea corespunzătoare a celorlalte aspecte ale legislației naționale în cauză, precum cele care privesc producția, importul sau ambalarea acestor produse.

24 Este necesar să se răspundă, mai întâi, la prima și a treia întrebare.

Cu privire la prima întrebare

25 Instanța națională are întrebări privind compatibilitatea, în raport cu articolul 30 și articolul 37 din tratat, a unui sistem de distribuție a produselor din tutun prelucrat de tipul celui instituit de legislația italiană.

Cu privire la articolul 37 din tratat

26 Astfel cum rezultă din formularea sa, articolul 37 alineatul (1) al doilea paragraf, care este o dispoziție specifică monopolurilor naționale cu caracter comercial, presupune o situație în care autoritățile naționale se află în poziția de a controla, conduce sau chiar influența în mod semnificativ schimburile comerciale dintre statele membre prin intermediul unui organism instituit în acest scop sau al unui monopol delegat (Hotărârea din 4 mai 1988, Bodson, cauza 30/87, Rec., p. 2479, punctul 13, și Hotărârea din 27 aprilie 1994, Almelo și alții, C-393/92, Rec., p. I-1477, punctul 29).

27 Astfel, cum s-a pronunțat Curtea în hotărârile sale, în special Hotărârea din 3 februarie 1976, Manghera și alții (cauza 59/75, Rec., p. 91), Hotărârea din 13 martie 1979, Hansen (cauza 91/78, Rec., p. 935), și Hotărârea din 7 iunie 1983, Comisia/Italia (cauza 78/82, Rec., p. 1955), articolul 37 din tratat nu impune desființarea totală a monopolurilor naționale cu caracter comercial, ci prevede restructurarea lor astfel încât să se asigure excluderea oricărei discriminări între resortisanții statelor membre în ceea ce privește condițiile de aprovizionare și desfacere. Rezultă atât din formularea articolului 37, cât și din poziția sa în sistemul tratatului, că acest articol este destinat să asigure respectarea normei fundamentale privind libera circulație a mărfurilor pe piața comună în ansamblu, în special prin eliminarea restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent în cadrul schimburilor comerciale dintre statele membre, și să mențină astfel condiții normale de concurență între economiile statelor membre, în cazul în care, în unul sau altul dintre aceste state, un anumit produs face obiectul unui monopol național cu caracter comercial.

28 Trebuie amintit, mai întâi, că întrebările instanței naționale nu privesc decât incidental producția și importul de produse din tutun în Italia.

29 În continuare, articolul 37 nu are relevanță în raport cu dispozițiile naționale care nu privesc exercitarea, de către un monopol public, a dreptului său exclusiv, ci vizează în general producția și comercializarea de mărfuri, indiferent dacă acestea intră sau nu sub incidența monopolului în cauză (Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral, denumită „Cassis de Dijon”, cauza 120/78, Rec., p. 649, punctul 7). În ceea ce privește cazul specific al unui sistem de distribuție, precum cel care face obiectul întrebărilor preliminare, situația ar fi diferită numai în cazul în care s-ar dovedi că dispozițiile în cauză permit autorităților naționale să intervină în opțiunile de aprovizionare ale comercianților cu amănuntul.

30 În această privință, trebuie constatat faptul că legislația italiană rezervă exclusivitatea vânzării cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat unor persoane particulare cărora Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat, denumită în continuare „AAMS”) le-a emis o concesiune sau o autorizație. În această privință, din dosar nu reiese că legislația în cauză permite autorităților naționale, prin intermediul AAMS, să intervină în gestionarea debitelor de tutun astfel încât să controleze sau să influențeze opțiunile de aprovizionare ale comercianților cu amănuntul, fie pentru a asigura un deșeu pentru produsele din tutun din cadrul monopolului (a se vedea, pentru un caz contrar, Hotărârea Comisia/Grecia, C-347/88, Rec., p. I-4747, punctele 43 și 44), fie pentru a favoriza sau descuraja anumite fluxuri de import provenind din alte state membre. De altfel, guvernul italian a precizat, în răspunsul la o întrebare adresată de Curte, că opțiunile de aprovizionare erau lăsate la libera apreciere a comercianților cu amănuntul, în funcție de cererea de pe piață.

31 Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima parte din prima întrebare că articolul 37 din tratat este lipsit de relevanță în raport cu o legislație națională, precum legislația italiană, care rezervă vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat unor distribuitori autorizați de puterea publică, cu condiția ca aceasta din urmă să nu intervină în opțiunile de aprovizionare ale comercianților cu amănuntul.

Cu privire la articolul 30 din tratat

32 În conformitate cu articolul 30, între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent.

33 Conform unei jurisprudențe constante, constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative orice reglementare comercială care poate împiedica, în mod direct sau indirect, real sau potențial, comerțul intracomunitar (Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville, cauza 8/74, Rec., p. 837, punctul 5).

34 Totuși, astfel cum a declarat Curtea în Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (cauzele conexe C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097, punctul 16), aplicarea în cazul produselor de proveniență din alte state membre a unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite modalități de vânzare nu poate împiedica în mod direct sau indirect, real sau potențial, comerțul între statele membre, în sensul Hotărârii Dassonville, cu condiția ca acestea să se aplice tuturor operatorilor în cauză care își desfășoară activitatea pe teritoriul național și cu condiția ca acestea să afecteze în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor de proveniență din alte state membre.

35 Trebuie să se constate că, în speță, condițiile menționate anterior sunt îndeplinite de legislația în litigiu, în măsura în care aceasta rezervă unor distribuitori autorizați vânzarea cu amănuntul a tutunului.

36 Aceasta nu privește caracteristicile produselor, ci se referă exclusiv la modalitățile de vânzare cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat, având în vedere că interzice vânzarea acestor produse din tutun către consumator în afara debitelor autorizate. Faptul că se aplică unui anumite produse, și anume produselor din tutun prelucrat, nu comerțului cu amănuntul în general, nu este de natură să afecteze această apreciere (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 15 decembrie 1993, Hünermund și alții, C-292/92, Rec., p. I-6787, și Hotărârea din 29 iunie 1995, Comisia/Grecia, C-391/92, Rec., p. I-1621).

37 În plus, obligația care se impune tuturor operatorilor de a distribui produsele lor prin detaiști autorizați se aplică fără deosebire în funcție de originea produselor în cauză și nu aduce atingere comercializării produselor de proveniență din alte state membre într-un mod diferit de cea a produselor naționale.

38 Instanța națională consideră că, ținând seama de repartizarea debitelor de tutun pe teritoriul italian, de programul și deficiențele de funcționare ale acestora, precum aprovizionarea insuficientă a anumitor debite cu mărci de țigări solicitate mai rar de către consumator sau întreruperile ocazionale ale aprovizionării datorate grevelor, sistemul debitelor de tutun autorizate ar determina restricții în calea schimburilor comerciale contrare articolului 30 din tratat.

39 Cu toate acestea, din dosar nu reiese că autorizațiile de operare a debitelor sunt limitate într-o astfel de măsură încât să compromită aprovizionarea satisfăcătoare a consumatorilor cu produse din tutun naționale sau importate. Guvernul italian a precizat, în răspunsul la o întrebare adresată de Curte, că legislația în litigiu are obiectul de a garanta o repartizare geografică optimă a comercianților cu amănuntul, ținând seama, în special, de considerentele de amenajare a teritoriului și de proximitate a debitelor în raport cu punctele de concentrare a clientelei.

40 În orice caz, trebuie observat faptul că imperfecțiunile care pot să afecteze rețeaua de vânzare cu amănuntul nu cauzează mai multe prejudicii vânzării de produse din tutun de proveniență din alte state membre decât vânzarea de produse din tutun fabricate pe teritoriul național.

41 Comisia, referindu-se la Hotărârea din 21 martie 1991, Delattre (C-369/88, Rec., p. I-1487) și Hotărârea Monteil și Samanni (C-60/89, Rec., p. I-1547), susține că un regim de vânzare cu amănuntul a produselor din tutun, precum regimul italian, prin faptul că acesta canalizează vânzările de tutun, este de natură să afecteze posibilitățile de comercializare a produselor importate și poate, în aceste condiții, să constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import, în sensul articolului 30 din tratat. Astfel, AAMS ține sub control rețeaua de distribuție, iar această „canalizare centralizată” este consolidată în amonte de monopolul de fapt pe care îl deține administrația asupra comerțului en gros cu toate produsele din tutun în Italia.

42 Totuși, trebuie remarcat că, astfel cum însăși Comisia a amintit în observațiile sale scrise, monopolul italian asupra produselor din tutun a fost reorganizat astfel încât AAMS să renunțe la gestionarea directă a debitelor de tutun și să se garanteze detaiștilor autorizați accesul direct la angroșiști. Comisia a afirmat, de asemenea, că plângerile cu care a fost sesizată nu conțineau nicio aluzie la comportamente discriminatorii ale monopolului față de producătorii comunitari. În fine, astfel cum a constatat deja Curtea la punctul 30 din prezenta hotărâre, guvernul italian a declarat că detaiștii determină în mod liber aprovizionarea propriilor debite în funcție de starea pieței. Comisia nu a contestat această afirmație.

43 Faptul că fabricanții de produse din tutun prelucrat din alte state membre au preferat să recurgă la depozitele AAMS în loc să creeze, astfel cum permite articolul 1 din Legea nr. 724 din 10 decembrie 1975, menționată anterior, propriile depozite en gros, nu poate conduce la concluzia că legislația italiană canalizează vânzările de produse din tutun prelucrat și poate constitui o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import. Alegerea acestor comercianți poate, într-adevăr, să fie justificată de considerente care le sunt specifice, în special considerente legate de reducerea costurilor distribuției en gros a produselor din tutun.

44 Din toate considerentele precedente rezultă că o legislație națională, precum legislația italiană, care rezervă unor distribuitori autorizați vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat de orice proveniență, dar nu împiedică prin acest fapt accesul produselor de proveniență din alte state membre la piața națională sau nu împiedică acest acces mai mult decât împiedică accesul produselor naționale la rețeaua de distribuție, nu intră în domeniul de aplicare a articolului 30 din tratat.

Cu privire la a treia întrebare

45 Instanța națională adresează Curții întrebarea dacă articolele 5, 90 și 86 din tratat se opun ca o legislație națională să rezerve vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat unor distribuitori autorizați de puterea publică. Aceasta întrebă, în special, dacă un sistem de distribuție astfel organizat, al cărui control este încredințat unei întreprinderi care deține un monopol de vânzare asupra acestor produse, nu conduce la crearea unui abuz de poziție dominantă în sensul articolului 86 al doilea paragraf litera (b), care interzice întreprinderilor practicile constând în limitarea producției, distribuției sau dezvoltării tehnologice în dezavantajul consumatorilor.

46 Printre obligațiile pe care trebuie să le îndeplinească cu bună-credință statele membre, în conformitate cu articolul 5 din tratat, se numără cea prevăzută la articolul 90 alineatul (1), care le impune, în ceea ce privește întreprinderile publice și întreprinderile cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive, să nu adopte și să nu mențină nicio măsură contrară normelor prezentului tratat și, în special, celor prevăzute la articolul 7, devenit articolul 6 din Tratatul CE, și articolele 85-94 inclusiv.

47 Trebuie să se constate mai întâi că, în contradicție cu ceea ce ar putea sugera formularea întrebării adresate de instanța de trimitere, AAMS nu dispune de drepturi exclusive pentru distribuția tuturor tipurilor de produse din tutun prelucrat, indiferent de proveniența acestora.

48 Astfel, articolul 1 din Legea nr. 724 din 10 decembrie 1975, menționată anterior, care a restructurat monopolul italian asupra produselor din tutun, permite introducerea produselor din tutun prelucrat de proveniență din alte state membre ale Comunității, care reprezintă o cotă importantă a pieței, în alte depozite de distribuție en gros decât cele ale AAMS. Prin urmare, această dispoziție autorizează producătorii acestor produse din tutun să creeze propriile depozite en gros și să asigure astfel în mod direct comercializarea produselor lor la nivelul detaiștilor.

49 În continuare, astfel cum constată Comisia în observațiile scrise, activitatea AAMS în stadiul vânzării cu amănuntul, care constă în esență în autorizarea deschiderii debitelor de tutun și controlarea numărului și repartizării acestora pe teritoriul italian, se interpretează ca exercitarea unei prerogative de putere publică, nu ca o activitate economică propriu-zisă. De altfel, se știe că debitele de tutun de stat, gestionate în mod direct prin monopol, au fost desființate în 1983 și că nu reiese că AAMS a participat la activitatea propriu-zis comercială a detaiștilor (a se vedea punctele 30 și 42 de mai sus).

50 Sigur că, adăugate la activitatea de depozitare pe care o desfășoară în fapt AAMS pentru toate produsele din tutun, efectele coroborate, pe de o parte, ale drepturilor exclusive pe care le menține în domeniul producției și al comerțului en gros cu produse din tutun naționale, iar pe de altă parte, ale prerogativei de putere publică ce îi este încredințată în stadiul vânzării cu amănuntul, pot plasa această întreprindere într-o situație de poziție dominantă pe piața distribuției de produse din tutun prelucrat.

51 Dar, în orice caz, trebuie amintit că simpla creare a unei poziții dominante, prin acordarea unui drept exclusiv în sensul articolului 90 alineatul (1) din tratat, nu este, ca atare, incompatibilă cu articolul 86 din tratat. Un stat membru nu încalcă interdicțiile prevăzute de aceste două dispoziții decât în cazul în care întreprinderea în cauză este determinată, prin simpla exercitare a dreptului exclusiv care i-a fost conferit, să folosească în mod abuziv poziția sa dominantă (a se vedea Hotărârea din 10 decembrie 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Rec., p. I-5889, punctul 17, și Hotărârea din 5 octombrie 1994, *Centre d'Insémination de la Crespelle*, C-323/93, Rec., p. I-5077, punctul 18).

52 Or, astfel cum s-a constatat la punctul 43 din prezenta hotărâre, faptul că fabricanții de produse din tutun prelucrat din celelalte state membre au preferat să recurgă la depozitele AAMS în loc să înființeze propriile depozite se poate explica prin considerente care le sunt specifice acestor producători. Acest fapt nu poate conduce la concluzia că legislația italiană, care a fost modificată tocmai pentru a permite deschiderea comerțului en gros cu tutun de proveniență din alte state membre ale Comunității, determină AAMS să canalizeze vânzările de produse din tutun prelucrat și să folosească astfel în mod abuziv poziția dominantă de care poate beneficia pe piața distribuției.

53 În plus, din dosar nu reiese că sistemul de distribuție cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat, instituit de această legislație, în măsura în care permite numai AAMS să emită autorizații de exploatare a debitelor, conduce la o situație care prejudiciază interesele consumatorilor în sensul articolului 86 al doilea paragraf litera (b) din tratat. În orice caz, nu se poate afirma, ținând seama în special de elementele constatate deja la punctul 39 din prezenta hotărâre, că acest sistem nu este în mod evident în măsură să satisfacă cererea consumatorilor (a se vedea, *a contrario*, Hotărârea din 23 aprilie 1991, Höfner și Elser, C-41/90, Rec., p. I-1979, punctul 31).

54 În ceea ce îi privește pe detaiști, trebuie constatat că acești comercianți nu dispun ei înșiși de niciun drept exclusiv sau special de distribuție la locul lor de stabilire. Legislația în litigiu se limitează astfel la reglementarea accesului acestora la piața distribuției cu amănuntul a produselor din tutun. Astfel, detaiștii autorizați satisfac concomitent nevoile consumatorilor de produse din tutun și țigarete și niciun debit nu dispune de un avantaj special față de concurenții săi. Prin urmare, acestea nu pot fi considerate întreprinderi care dețin drepturi menționate la articolul 90 alineatul (1) din tratat.

55 *A fortiori*, nu se poate considera că legislația italiană instituie în favoarea detaiștilor autorizați o juxtapunere a monopolurilor limitate teritorial care creează pe teritoriul național o poziție dominantă în sensul articolului 86 din tratat (a se vedea, în această privință, Hotărârea Centre d'Insémination de la Crespelle, citată anterior, punctul 17).

56 Rezultă din considerentele precedente că articolele 5, 90 și 86 din tratat nu se opun ca o legislație națională, precum legislația italiană, să rezerve vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat unor distribuitori autorizați de puterea publică.

Cu privire la a doua întrebare

57 Instanța națională întreabă, de asemenea, Curtea dacă articolul 30 din tratat se opune unei legislații represive precum cea în temeiul căreia domnul Banhero este urmărit penal.

58 Deși, în principiu, legislația penală și normele de procedură penală rămân de competența statelor membre, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că dreptul comunitar stabilește niște limite în ceea ce privește măsurile de control pe care acest drept le permite statelor membre să le mențină în cadrul liberei circulații a mărfurilor și a persoanelor. Măsurile administrative sau represive nu trebuie să depășească acel cadru care este strict necesar, procedurile de control nu trebuie să fie concepute astfel încât să restrângă libertatea dorită de tratat și nu trebuie să li se asocieze o sancțiune atât de disproporționată față de gravitatea încălcării încât să devină un obstacol în calea acestei libertăți (Hotărârea din 11 noiembrie 1981, Casati, cauza 203/80, Rec., p. 2595, punctul 27; a se vedea, de asemenea, Hotărârea din 3 iulie 1980, Pieck, cauza 157/79, Rec., p. 2171, punctul 19, și Hotărârea din 25 februarie 1988, Drexler, cauza 299/86, Rec., p. 1213, punctul 18).

59 În speță, astfel cum a observat avocatul general la punctele 45 și 46 din concluziile sale, domnul Banchemo este inculpat, în realitate, nu pentru import ilegal de produse din tutun prelucrat, ci pentru posesie de produse din tutun pentru care nu fusese plătită o acciză care, de altfel, este în conformitate cu dreptul comunitar.

60 Sancțiunile pe care le riscă domnul Banchemo nu împiedică în niciun fel importul de produse din tutun prelucrat din alte state membre, ci au exclusiv obiectul de a descuraja consumatorul să se aprovizioneze cu produse din tutun pentru care nu s-au achitat taxe conforme cu dreptul comunitar, prin intermediul unor revânzători neautorizați, care operează ei înșiși contrar legislației italiene aplicabile distribuției de produse din tutun prelucrat.

61 Prin urmare, severitatea acestor sancțiuni nu intră sub incidența unei aprecieri în temeiul dreptului comunitar.

62 Prin urmare, articolul 30 din tratat nu se opune ca o legislație națională, precum legislația italiană, să sancționeze drept infracțiune de contrabandă deținerea ilegală, de către un consumator, a unor produse din tutun prelucrat de proveniență din alte state membre și pentru care nu s-a achitat acciza conformă dreptului comunitar, în cazul în care vânzarea cu amănuntul a acestor produse este rezervată, ca și vânzarea produselor naționale de același tip, unor distribuitori autorizați de puterea publică.

Cu privire la cheltuielile de judecată

63 Cheltuielile efectuate de către guvernele spaniol, italian și francez, precum și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de Pretura di Genova, prin Ordonanța din 30 iulie 1993, declară:

1) Articolul 37 din Tratatul CEE este lipsit de relevanță în raport cu o legislație națională, precum legislația italiană, care rezervă vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat unor distribuitori autorizați de puterea publică, cu condiția ca aceasta din urmă să nu intervină în opțiunile de aprovizionare ale detailiștilor.

2) O legislație națională, precum legislația italiană, care rezervă unor distribuitori autorizați vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat de orice proveniență, dar nu împiedică prin acest fapt accesul produselor de proveniență din alte state membre la piața națională sau nu împiedică acest acces mai mult decât împiedică accesul produselor naționale la rețeaua de distribuție, nu intră în domeniul de aplicare a articolului 30 din Tratatul CEE.

3) Articolele 5, 90 și 86 din Tratatul CEE nu se opun ca o legislație națională, precum legislația italiană, să rezerve vânzarea cu amănuntul a produselor din tutun prelucrat unor distribuitori autorizați de puterea publică.

4) Articolul 30 din Tratatul CEE nu se opune ca o legislație națională, precum legislația italiană, să sancționeze drept infracțiune de contrabandă deținerea ilegală, de către un consumator, a unor produse din tutun prelucrat de proveniență din alte state membre și pentru care nu s-a achitat acciza conformă dreptului comunitar, în cazul în care vânzarea cu amănuntul a acestor produse este rezervată, ca și vânzarea produselor naționale de același tip, unor distribuitori autorizați de puterea publică.

Rodríguez Iglesias	Edward	Puissochet
Hirsch	Mancini	Schockweiler
Moitinho de Almeida	Kapteyn	Gulmann
Murray	Jann	

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 14 decembrie 1995.

Grefier
R. Grass

Președinte
G. C. Rodríguez Iglesias