

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2009. május 19. *

A C-171/07. és C-172/07. sz. egyesített ügyekben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Verwaltungsgericht des Saarlandes (Németország) a Bírósághoz 2007. március 30-án érkezett, 2007. március 20-i és március 21-i határozataival terjesztett elő az előtte

az **Apothekerkammer des Saarlandes**,

Marion Schneider,

Michael Holzapfel,

Fritz Trennheuser,

a **Deutscher Apothekerverband eV** (C-171/07),

* Az eljárás nyelve: német.

Helga Neumann-Seiwert (C-172/07)

és

Saarland, valamint

a **Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales**

között,

a **DocMorris NV**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot és T. von Danwitz tanácselnökök, J. Makarczyk, P. Küris, Juhász E., G. Arestis, J. Malenovský (előadó), L. Bay Larsen és P. Lindh bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2008. szeptember 3-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Apothekerkammer des Saarlandes, M. Schneider, M. Holzapfel, F. Trennheuser és a Deutscher Apothekerverband eV képviselőjében J. Schwarze egyetemi tanár, segítője: C. Dechamps Rechtsanwalt,
- H. Neumann-Seiwert képviselőjében H.-U. Dettling Rechtsanwalt,
- Saarland és a Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales képviselőjében W. Schild, meghatalmazotti minőségben, segítője: H. Kröninger Rechtsanwalt,
- a DocMorris NV képviselőjében C. König egyetemi tanár, segítője: F. Diekmann Rechtsanwältin,
- a német kormány képviselőjében M. Lumma és C. Schulze-Bar, meghatalmazotti minőségben,
- a görög kormány képviselőjében E. Skandalou, meghatalmazotti minőségben,

- a francia kormány képviselőjében G. de Bergues és B. Messmer, meghatalmazotti minőségben,
- Írország képviselőjében D. O'Hagan, meghatalmazotti minőségben, segítője: A. Collins SC és N. Travers BL,
- az olasz kormány képviselőjében I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. Fiengo avvocato dello Stato,
- a holland kormány képviselőjében Y. de Vries, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében C. Pesendorfer és T. Kröll, meghatalmazotti minőségben,
- a lengyel kormány képviselőjében E. Ośniecka-Tamecka és M. Kapko, meghatalmazotti minőségben,
- a finn kormány képviselőjében J. Himmanen és A. Guimaraes-Purokoski, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Közösségek Bizottsága képviselőjében E. Traversa és H. Krämer, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2008. december 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EK 43. cikk és az EK 48. cikk, valamint a közösségi jog alapelveinek értelmezésére vonatkoznak.
- ² Az említett kérelmeket az egyrészt (a C-171/07. sz. ügyben) az Apothekerkammer des Saarlandes, M. Schneider, M. Holzapfel, F. Trennheuser és a Deutscher Apotheker-verband eV, másrészt (a C-172/07. sz. ügyben) H. Neumann-Seiwert (a továbbiakban: az alapügyek felperesei) és Saarland (Saar-vidék), valamint a Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales (igazságügyi, egészségügyi és szociális minisztérium, a továbbiakban: minisztérium) között a gyógyszertárak tulajdonjogát és üzemeltetését kizárólag gyógyszerészi képesítéssel rendelkező személyek részére fenntartó nemzeti szabályozás tárgyában indult két peres eljárás keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

- ³ A szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 255., 22. o.) (26) preambulumbekkezdése kimondja, hogy:

„Ez az irányelv nem hangolja össze a gyógyszerészeti tevékenységek megkezdésének és folytatásának valamennyi feltételét. Különösen, a gyógyszerterek földrajzi elosztásáról és a gyógyszerek kiadásának monopóliumáról továbbra is a tagállamok döntenek. Ez az irányelv érintetlenül hagyja a tagállamok azon törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseit, amelyek tiltják bizonyos gyógyszerészeti tevékenységek cégek általi gyakorlását, vagy az ilyen tevékenységek végzését bizonyos feltételekhez kötik”.

- ⁴ E preambulumbekkezdés lényegét tekintve átveszi a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, a gyógyszerészet területén folytatott egyes tevékenységekre vonatkozó rendelkezések összehangolásáról szóló, 1985. szeptember 16-i 85/432/EGK tanácsi irányelv (HL L 253., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 129. o.) második preambulumbekkezdését, valamint a gyógyszerészklevelek, -bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok kölcsönös elismeréséről és az egyes gyógyszerész-tevékenységekre vonatkozóan a letelepedés szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő intézkedésekről szóló, 1985. szeptember 16-i 85/433/EGK tanácsi irányelv (HL L 253., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 132. o.) tizedik preambulumbekkezdését, amely irányelveket a 2005/36 irányelv 2007. október 20-i hatállyal hatályon kívül helyezett és felváltott.

A nemzeti szabályozás

- 5 A gyógyszerterákról szóló törvény (Gesetz über das Apothekenwesen) BGBI.-ben (1980-I., 1993. o.) közzétett és a 2006. október 31-i rendelettel (BGBI. 2006-I., 2407. o.) módosított változatának (a továbbiakban: ApoG) 1. §-a értelmében:

„(1) A gyógyszerterák a jogszabályok tiszteletben tartása mellett a közérdeknek megfelelően biztosítják a lakosság gyógyszerrel való ellátását.

(2) Aki gyógyszerterát és legfeljebb három fiókgyógyszerterát kíván üzemeltetni, köteles beszerezni az illetékes hatóság engedélyét.

(3) Az engedély kizárólag az abban megjelölt gyógyszerész számára érvényes, és kizárólag az engedélyben megjelölt helyiségek vonatkozásában.”

- 6 Az ApoG 2. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az engedélyt kérelemre meg kell adni, ha a kérelmező:

1. az alaptörvény [Grundgesetz] 116. §-ának értelmében német állampolgár, az Európai Unió valamely másik tagállamának vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam [...] állampolgára [...];

2. teljes cselekvőképességgel rendelkezik;
3. rendelkezik a gyógyszerészi tevékenység folytatására vonatkozó német engedéllyel;
4. rendelkezik a gyógyszertár működtetéséhez szükséges megbízhatósággal;

[...]

7. egészségi állapotát tekintve nem alkalmatlan gyógyszertár vezetésére;

[...]

- (4) Több gyógyszertár üzemeltetésére szóló engedély kérelemre adható, ha:

1. a kérelmező minden egyes gyógyszertár tekintetében megfelel az (1)–(3) bekezdésben foglalt feltételeknek;

2. a gyógyszertár és a tervezett esetleges fiókgyógyszertárak ugyanazon járáson [„Kreis”], ugyanazon városban, ugyanazon szomszédos járásokon vagy szomszédos városokon belül helyezkednek el.

(5) E törvény rendelkezései megfelelően alkalmazandók arra az esetre is, ha több gyógyszertár üzemeltetéséről van szó, az alábbiak figyelembevételével:

1. az üzemeltető személyesen vezeti a gyógyszertárat;
2. az üzemeltető minden egyes fiókgyógyszertár élére köteles írásban olyan felelős gyógyszerészt kijelölni, aki a gyógyszertár vezetését illetően garantálja a jelen törvény és a vezető gyógyszerészekre vonatkozó jogszabályok által előírt kötelezettségek betartását.

[...]”

7 Az ApoG 7. §-a kimondja:

„Az engedély alapján a gyógyszerész köteles a gyógyszertárat saját felelősségére, személyes közreműködésével vezetni. [...]”

8 Az ApoG 8. §-ának szövege a következő:

„Több személy gyógyszertárt együttesen kizárólag polgári jogi társaság vagy közkereseti társaság formájában működtethet; ebben az esetben valamennyi társasági tagnak engedéllyel kell rendelkeznie. [...]”

9 Az ApoG 13. §-ának (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az engedély jogosultjának halálát követően a jogosult örökösei a gyógyszertár vezetésének ellátásával – legfeljebb tizenkét hónapra – másik gyógyszerészt bízhatnak meg.”

10 Az ApoG 14. §-ának megfelelően a kórházak választhatnak, hogy gyógyszerekkel való ellátásukkal a belső, vagyis az érintett kórház helyiségein belül üzemelő gyógyszertárt bízzák meg, vagy valamely másik kórház gyógyszertárát, illetve kórházi létesítményen kívüli gyógyszertárt. Belső gyógyszertár üzemeltetésére az engedély akkor adható meg, ha a kórház igazolja többek között azt, hogy olyan gyógyszerészt alkalmaz, aki megfelel az ugyanezen törvény 2. §-ának (1) bekezdése 1–4., 7. és 8. pontjában meghatározott feltételeknek.

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11 A DocMorris NV (a továbbiakban: DocMorris) Hollandiában bejegyzett részvénytársaság, amelynek fő tevékenysége gyógyszerek távértékesítése. A minisztérium 2006. június 29-i határozatával (a továbbiakban: 2006. június 29-i határozat) 2006. július 1-jei hatállyal megadta részére az engedélyt egy gyógyszertár fiókgyógyszertárként történő

működtetésére Saarbrückenben (Németország), azzal a feltétellel, hogy a cég vállalja, hogy olyan gyógyszerészt alkalmaz, aki személyesen, saját felelősségére vezeti a szóban forgó gyógyszertárat.

- 12 2006. augusztus 2-án és 18-án az alapeljárás felperesei keresetet indítottak a Verwaltungsgericht des Saarlandes előtt a 2006. június 29-i határozat hatályon kívül helyezése iránt.
- 13 E keresetekben arra hivatkoztak, hogy az említett határozat ellentétes az ApoG-gal, mivel figyelmen kívül hagyja az ún. „Fremdbesitzverbot”-elvet, vagyis azon elvet, amely – az ApoG 2. §-a (1) bekezdésének 3. pontja, valamint 7. és 8. §-a együttes rendelkezéseinek megfelelően – a gyógyszertárak tulajdonjogát és üzemeltetésének jogát kizárólag gyógyszerészek részére tartja fenn (a továbbiakban: a gyógyszerési képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve).
- 14 A minisztérium, amelyet a DocMorris is támogat, arra hivatkozik, hogy a 2006. június 29-i határozat érvényes, hiszen a minisztérium köteles volt megtagadni az ApoG említett rendelkezéseinek alkalmazását, mivel azok sértik a letelepedés szabadságát biztosító EK 43. cikket. Ugyanis a valamely tagállamban jogszerűen gyógyszertárat üzemeltető tőkeegyesítő társaságoknak máskülönben nem lenne lehetőségük részt venni a gyógyszertárak működtetésében a német piacon. Márpedig a közegészségvédelem jogszerű céljának megvalósítása érdekében ilyen korlátozásra szinte nincs szükség.
- 15 E körülményekre tekintettel a Verwaltungsgericht des Saarlandes az eljárás felfüggesztése mellett döntött, és előzetes döntéshozatal céljából a következő, a C-171/07. és C-172/07. sz. ügyekben azonos módon megfogalmazott kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1. Úgy kell-e értelmezni a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseket a tőkeegyesítő társaságok vonatkozásában (EK 43. és EK 48. cikk), hogy azokkal

ellentétes a [gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve], amely az [ApoG] 2. §-a (1) bekezdésének 1–4. és 7. pontja, valamint 7. §-ának első mondata és 8. §-ának első mondata tartalmaz?

2. Abban az esetben, ha az első kérdésre igenlő a válasz:

Jogosult és köteles-e a nemzeti hatóság – a közösségi jogra, különösen az EK 10. cikke és a közösségi jog hatékony érvényesülésének alapelveire tekintettel – arra, hogy az általa a közösségi jogba ütközőnek ítélt nemzeti előírásokat ne alkalmazza, abban az esetben is, ha nem a közösségi jog nyilvánvaló megsértéséről van szó, és a vonatkozó előírások közösségi joggal való összeegyeztethetlenségét a [...] Bíróság nem állapította meg?”

¹⁶ A Bíróság elnöke 2007. június 1-jei végzésével az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette a C-171/07. és C-172/07. sz. ügyet.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

¹⁷ Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy ellentétes-e az EK 43. és EK 48. cikkel az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapügybeli, amely megakadályozza, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező személyek gyógyszertárak tulajdonosai lehessenek, és gyógyszertárt üzemeltethessenek.

Előzetes észrevételek

- 18 Először is mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, mind az EK 152. cikk (5) bekezdéséből és a 2005/36 irányelv (26) preambulumbekkezdéséből az következik, hogy a közösségi jog nem érinti a tagállamok hatáskörét társadalombiztosítási rendszereik kialakítása, és különösen az egészségügyi szolgáltatások – mint például a gyógyszerügyi szolgáltatások – megszervezésére vonatkozó rendelkezések meghozatala terén. Mindazonáltal e hatáskörük gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a közösségi jogot, különösen a Szerződésnek a mozgásszabadságra vonatkozó rendelkezéseit, ideértve a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseket is. Az említett rendelkezések értelmében e szabadságnak az egészségügyi ellátások terén történő gyakorlásával szemben a tagállamok nem írhatnak elő és tarthatnak fenn nem igazolt korlátozásokat (lásd ebben az értelemben a C-372/04. sz. Watts-ügyben 2006. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4325. o.] 92. és 146. pontját, valamint a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 29. pontját).
- 19 E kötelezettség betartásának értékelésekor figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az emberek egészsége és élete az első helyen áll a Szerződés által oltalmazott javak és érdekek között, és a tagállamok feladata eldönteni, hogy milyen szinten óhajtják biztosítani a közegészség védelmét, és azt milyen módon kívánják megvalósítani. Ez a szint tagállamonként változhat, ezért a tagállamok részére bizonyos mérlegelési mozgásteret kell engedni (lásd ebben az értelemben a C-322/01. sz. Deutscher Apothekerverband ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14887. o.] 103. pontját, a C-141/07. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-6935. o.] 51. pontját és a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 30. pontját).
- 20 Másodszor megjegyzendő, hogy sem a 2005/36 irányelv, sem egyéb, a Szerződés által biztosított mozgásszabadság megvalósítására szolgáló rendelkezés nem ír elő olyan feltételeket a tevékenység megkezdéséhez a gyógyszerészet területén, amelyek pontosan meghatároznák a gyógyszerészet üzemeltetésére jogosult személyek körét. Következésképpen a nemzeti szabályozást kizárólag az Szerződés rendelkezéseire figyelemmel kell vizsgálni.

- 21 Harmadszor hangsúlyozni kell, hogy a gyógyszerellátási tevékenység végzésére feljogosított személyekre alkalmazandó részletes szabályozás tagállamonként eltérő. Míg egyes tagállamokban kizárólag önálló vállalkozó gyógyszerészek lehetnek a gyógyszerárak tulajdonosai és üzemeltetői, más tagállamokban megengedett, hogy olyan személyek is gyógyszertár-tulajdonosok legyenek, akik nem rendelkeznek gyógyszerészi képesítéssel, amennyiben az adott gyógyszertár ügyvezetését munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerész végzi.

A letelepedés szabadsága korlátozásának kérdéséről

- 22 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 43. cikkel ellentétes valamennyi nemzeti intézkedés, amely – legyen bár állampolgársági alapon történő megkülönböztetés nélkül alkalmazandó – alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a letelepedés Szerződés által biztosított szabadságának a közösségi állampolgárok általi gyakorlását (lásd többek között a C-19/92. sz. Kraus-ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-1663. o.] 32. pontját és a C-299/02. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9761. o.] 15. pontját).
- 23 Az EK 43. cikk értelmében vett korlátozásnak minősül különösen az olyan szabályozás, amely a más tagállambeli gazdasági szereplőnek a fogadó tagállamban való letelepedését olyan előzetes engedélyhez köti, amely valamely önálló vállalkozóként végzett tevékenység gyakorlásának jogát kizárólag azon gazdasági szereplők részére tartja fenn, akik megfelelnek az említett engedély megadásához szükséges, előzetesen meghatározott feltételeknek. Az ilyen szabályozás más tagállamok gazdasági szereplőit eltántorítja attól, sőt megakadályozza abban, hogy tevékenységeiket állandó telephelyen keresztül a fogadó tagállam területén gyakorolják (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 34., 35. és 38. pontját).
- 24 A gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve ilyen korlátozást képez, mivel a gyógyszertárak üzemeltetésének jogát kizárólag a gyógyszerészek számára tartja fenn, megfosztva ezzel a többi gazdasági szereplőt ezen önálló vállalkozóként végzett tevékenységtől az érintett tagállamban való folytatásának jogától.

A letelepedés szabadsága korlátozásának igazolhatóságáról

- 25 A letelepedés szabadságának állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozása nyomós közérdekkel igazolható azzal a feltétellel, hogy alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket (lásd a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 44. pontját).
- 26 Az alapügy tekintetében először is megjegyzendő, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó.
- 27 Másodszor a közegészség védelme azon nyomós közérdekek közé tartozik, amelyek igazolhatják a Szerződés által biztosított mozgásszabadságok – mint például a letelepedés szabadsága – korlátozásait (lásd többek között a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 46. pontját).
- 28 Konkrétabban a mozgásszabadság fent említett korlátozásait igazolhatja az annak biztosítására irányuló cél, hogy a lakosság gyógyszerekkel való ellátása megbízható és színvonalas legyen (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Deutscher Apothekerverband ügyben hozott ítélet 106. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 47. pontját).
- 29 Harmadszor meg kell vizsgálni, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve megfelel-e ezen cél biztosítására.
- 30 E tekintetben fontos, hogy amikor bizonytalanság áll fenn a közegészséget érintő kockázatok fennállását vagy azok jelentőségét illetően, akkor a tagállam annak bevárása nélkül meghozhassa a védőintézkedéseket, hogy e kockázatok ténylegessége teljes

mértékben bizonyításra került volna. Egyébiránt a tagállamok meghozhatják azokat az intézkedéseket, amelyek amennyire csak lehetséges, csökkentik a közegészségre gyakorolt kockázatot (lásd ebben az értelemben a C-170/04. sz., Rosengren és társai ügyben 2007. június 5-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4071. o.] 49. pontját), ideértve konkrétabban azt a kockázatot is, ami a lakosság gyógyszerekkel való megbízható és színvonalas ellátása tekintetében jelentkezne.

31 Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell a gyógyszerek igen sajátos jellegét, hiszen gyógyhatásaik élesen elkülöníthetővé teszik őket a többi terméktől (lásd ebben az értelemben a C-369/88. sz. Delattre-ügyben 1991. március 21-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-1487. o.] 54. pontját).

32 E gyógyhatásoknak az a következménye, hogy ha a gyógyszereket szükségtelenül vagy nem megfelelő módon alkalmazzák, azok súlyosan károsíthatják az egészséget, anélkül hogy a páciens a gyógyszer alkalmazása során mindezt észlelné.

33 A túlzott gyógyszerfogyasztás vagy a gyógyszerek nem megfelelő alkalmazása ezenfelül az anyagi erőforrások pazarlásával jár, ami még ennél is több kárt okoz, mivel a gyógyszerágazat jelentős költségeket emészt fel, és egyre növekvő igényeknek kell megfelelnie, miközben az egészségügyi ellátásra fordítható anyagi erőforrások – a finanszírozás módjától függetlenül – végesek (lásd analógia útján a kórházi ellátások kapcsán a C-385/99. sz., Müller-Fauré és van Riet ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-4509. o.] 80. pontját, valamint a fent hivatkozott Watts-ügyben hozott ítélet 109. pontját). E tekintetben hangsúlyozandó, hogy közvetlen kapcsolat van ezen anyagi erőforrások és a gyógyszerágazatban aktív gazdasági szereplők üzleti haszna között, mivel a gyógyszerek receptre történő felírása a tagállamok többségében az érintett egészségbiztosítási szervezeteken keresztül zajlik.

34 Tekintettel az esetlegesen a közegészségügyi és a társadalombiztosítási rendszerek pénzügyi egyensúlyára gyakorolt kockázatokra, a tagállamoknak joguk van szigorú követelményeket támasztani a gyógyszer-kiskereskedelmi tevékenység végzésére feljogosított személyekkel szemben, különösen a gyógyszerek értékesítési módjait

és a nyereségre való törekvést illetően. A tagállamok így főszabály szerint fenntarthatják a gyógyszer-értékesítés jogát kizárólag a gyógyszerészek részére, azon indokból kifolyólag, hogy ők azok a személyek, akiknek a fogyasztók részére garanciát és tájékoztatást kell adniuk (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Delattre-ügyben hozott ítélet 56. pontját).

- 35 E tekintetben, figyelemmel a tagállamok azon elismert jogára, hogy maguk határozzák meg a közegészség védelmének szintjét, el kell fogadni, hogy azt is előírhatják, hogy a gyógyszereket olyan gyógyszerészek értékesítsék, akik tényleges szakmai függetlenséggel rendelkeznek. A tagállamok hozhatnak olyan intézkedéseket is, amelyek alkalmasak e függetlenség sérelmének kockázatát kizárni vagy csökkenteni, amennyiben az említett sérelem olyan jellegű lenne, hogy befolyásolhatná a lakosság gyógyszerekkel való ellátásának megbízhatóságát és minőségi színvonalát.
- 36 Ebben az összefüggésben háromféle potenciális üzemeltetőt kell egymástól megkülönböztetni: elsőként azokat a természetes személyeket, akik gyógyszerési képesítéssel rendelkeznek, másodszor azokat, akik a gyógyszerágazatban gyártóként vagy nagykereskedőként tevékenykednek, harmadszor pedig azokat, akik nem tartoznak az előző két kategória egyikébe sem.
- 37 Ami a gyógyszerési képesítéssel rendelkező üzemeltetőt illeti, nem tagadható, hogy akárcsak mások, ő is nyereségre törekszik. Ugyanakkor hivatásos gyógyszerészként köteles a gyógyszertárat nem csupán gazdasági céllal, hanem szakmai szempontból nézve is megfelelően üzemeltetni. A nyereségszerzéshez fűződő személyes érdeke – képzettsége, szakmai tapasztalata és az őt terhelő felelősség miatt – kevésbé lesz meghatározó, hiszen a jogi vagy a szakmai etikai szabályok esetleges megsértése nemcsak beruházásának értékét, hanem saját szakmai egzisztenciáját is veszélyeztetheti.
- 38 A gyógyszerészekről eltérően a gyógyszerési képesítéssel nem rendelkezőknek értelemszerűen nincs a gyógyszerészekével egyenértékű képzettsége, tapasztalata

és felelőssége. E körülményekre tekintettel azt kell megállapítani, hogy az ő esetükben nincsenek meg ugyanazok a garanciák, amelyeket a gyógyszerészek nyújtanak.

39 Következésképpen a tagállam a jelen ítélet 19. pontjában említett mérlegelési mozgásterének keretein belül úgy is vélheti, hogy a gyógyszerészek által üzemeltetett gyógyszertáraktól eltérően a gyógyszertárak gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők által történő üzemeltetése kockázatot jelenthet a közegészségügy vonatkozásában, különösen a gyógyszer-kiskereskedelem megbízhatóságát és minőségét illetően, mivel az ilyen típusú üzemeltetés keretén belül nem biztosítottak a nyereségre való törekvést fékező azon elemek, amelyek a jelen ítélet 37. pontjában említésre kerültek, és a gyógyszerészek tevékenységét jellemzik (lásd analógia útján a szociális gondozás keretébe tartozó szolgáltatások kapcsán a C-70/95. sz., Sodemare és társai ügyben 1997. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-3395. o.] 32. pontját).

40 Így többek között az is megengedett a tagállam számára, hogy a jelen ítélet 19. pontjában említett mérlegelési mozgásterének keretein belül felmérje, hogy fennáll-e az említett kockázat a gyógyszergyártók és -nagykereskedők vonatkozásában azon okból kifolyólag, hogy veszélyeztethetik a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészek függetlenségét, azáltal hogy őket az általuk gyártott és forgalmazott gyógyszerek értékesítésének előmozdítására ösztönzik. Ennek mintájára a tagállam azt is értékelheti, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező üzemeltetők veszélyeztethetik-e a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészek függetlenségét, azáltal hogy őket arra ösztönzik, hogy olyan gyógyszereket értékesítsenek, amelyek készleten tartása már nem rentábilis, illetve hogy ezek az üzemeltetők esetleg csökkentik azokat a működési költségeket, amelyek kihatással lehetnek a gyógyszer-kiskereskedelem értékesítési módozataira.

41 A Bírósághoz benyújtott észrevételeikben a DocMorris és az Európai Községek Bizottsága arra hivatkoztak, hogy az alapügyben a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elve nem igazolható a közérdekkel, mivel e cél megvalósításának módja nem következetes.

- 42 E tekintetben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas a hivatkozott cél megvalósításának biztosítására, ha ténylegesen is megfelel az utóbbi következetes és szisztematikus megvalósítására irányuló igénynek (lásd a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-1891. o.] 53. és 58. pontját, a C-500/06. sz. Corporación Dermoestética ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5785. o.] 39. és 40. pontját, valamint a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 55. pontját).
- 43 Ebben az összefüggésben kiemelendő, hogy a nemzeti szabályozás nem zárja ki teljesen a gyógyszerterek gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők által történő üzemeltetését.
- 44 Először is az ApoG 13. §-ának (1) bekezdése kivételként úgy rendelkezik, hogy a gyógyszerész örökösei, akik maguk nem gyógyszerészek, legfeljebb tizenkét hónapig üzemeltethetik a megörökölt gyógyszertárat.
- 45 Mindenesetre ez a kivétel indokoltnak tűnik az elhunyt gyógyszerész családtagjai örökösödési jogainak és jogos érdekeinek védelmére figyelemmel. E tekintetben megállapítandó, hogy a tagállamok fontolóra vehetik azt, hogy a gyógyszerész örököseinek érdekei nem olyan súlyúak-e, hogy azok miatt át kell értékelni a vonatkozó jogaikból eredő azon követelményeket és garanciákat, amelyeknek a gyógyszertárat üzemeltető gyógyszerészeknek meg kell felelniük. Ebben az összefüggésben mindekelőtt azt a körülményt kell figyelembe venni, hogy a megörökölt gyógyszertárat az átmeneti időszak teljes időtartama alatt diplomával rendelkező gyógyszerész felelőssége mellett kell üzemeltetni. Ennélfogva az örökösök e konkrét összefüggésben nem hasonlíthatók azon más üzemeltetőkhöz, akik nem rendelkeznek gyógyszerési képesítéssel.
- 46 Ezenkívül hangsúlyozni kell, hogy az említett kivétel csupán átmeneti hatályú, hiszen az örökösöknek intézkedniük kell, hogy a gyógyszertár üzemeltetésének jogát tizenkét hónapon belül gyógyszerészre ruházzák át.

47 E kivétel célja tehát az, hogy ésszerűnek tűnő határidőn belül lehetővé tegye a jogutódok számára a gyógyszertár tulajdonjogának gyógyszerész részére történő átengedését, és ezáltal olyannak tekinthető, amely nem jár kockázattal a lakosság gyógyszerekkel való ellátásának megbízhatóságát és minőségét illetően.

48 Ezenfelül ilyen kockázat abból sem nagyon származhat, hogy a kórházak belső gyógyszertárakat üzemeltethetnek. Ugyanis ez utóbbiak nem a kórházon kívüli személyek gyógyszerellátását hivatottak szolgálni, hanem azon létesítmények gyógyszerellátását, amelyekben működnek. Így azok a kórházak, amelyek ilyen gyógyszertárakat üzemeltetnek, főszabály szerint nem befolyásolják a lakosság egészének gyógyszerekkel való ellátása megbízhatóságának és minőségének általános szintjét. Másfelől figyelembe véve azt a tényt, hogy e kórházi létesítmények orvosi szolgáltatásokat nyújtanak, semmilyen tényező alapján nem vélemezhető, hogy bármilyen érdek fűződne a nyereséghez azon betegek kárára, akiknek azon gyógyszertárak adnak ki gyógyszereket, amelyeknek e kórházak otthont adnak.

49 Végül, jóllehet az említett szabályozás lehetővé teszi a gyógyszerészek számára legfeljebb három fiókgyógyszertár üzemeltetését egyazon gyógyszertár alá rendelve, e lehetőség több olyan feltételhez kötött, amelyek célja a közegészséget szolgáló követelmények biztosítása. Először is a fiókgyógyszertárak annak az érintett gyógyszerésznek a személyes felelőssége mellett üzemelnek, aki tehát meghatározza azok általános kereskedelmi politikáját. Az említett fiókgyógyszertáraknak így szintén szakmai szempontoknak megfelelően kell működniük, hiszen a nyereségre törekvéshez fűződő személyes érdek ugyanolyan mértékben fékezett, mint abban az esetben, amikor nem fiókgyógyszertárnak minősülő gyógyszertárak üzemeltetéséről van szó. Ezenfelül e fiókgyógyszertáraknak olyan meghatározott földrajzi körzeten belül kell elhelyezkedniük, amely biztosítja az azokat üzemeltető gyógyszerész megfelelő jelenlétét és hatékony felügyeletét. Végül pedig az üzemeltető gyógyszerésznek minden egyes fiókgyógyszertár élére ki kell jelölnie egy felelős gyógyszerészt, aki köteles betartani az adott fiókgyógyszertár jogi kötelezettségeit, és figyelni az üzemeltető gyógyszerész által meghatározott általános kereskedelmi politikával való összhangra.

50 Mivel az említett fiókgyógyszertárak üzemeltetése e feltételekhez van kötve, az alap-eljárás tárgyát képező szabályozás nem tekinthető következetlennek.

- 51 Az előbbiekre összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy az alapeljárás tárgyát képező szabályozás alkalmas azon cél megvalósításának biztosítására, hogy a lakosság megbízható és színvonalas gyógyszerellátása, és ennél fogva a közegészség védelme garantált legyen.
- 52 Negyedik pontként azt kell megvizsgálni, hogy a letelepedés szabadságának korlátozása nem haladja-e meg az említett cél eléréséhez szükséges mértéket, vagyis, hogy nincsenek-e más olyan, az EK 43. cikk által biztosított szabadságot kevésbé korlátozó intézkedések, amelyekkel e cél ugyanilyen hatékonyan elérhető lenne.
- 53 E tekintetben a DocMorris és a Bizottság a Bíróság előtt arra hivatkozott, hogy az említett cél kevésbé korlátozó intézkedésekkel is elérhető lenne, mint például a gyógyszerárakban gyógyszerész jelenlétére vonatkozó kötelezettség, biztosítás megkötésére vonatkozó kötelezettség vagy megfelelő ellenőrzőrendszer és hatékony szankciók előírásával.
- 54 Mindazonáltal, tekintettel a tagállamok részére hagyott, a jelen ítélet 19. pontjában említett mérlegelési mozgásterre, a tagállam vélheti úgy, hogy fennáll a kockázata annak, hogy a gyógyszerészek szakmai függetlenségének biztosítására irányuló jogszabályokat a gyakorlatban nem tartják be, hiszen a gyógyszerészi képzéssel nem rendelkező üzemeltetők nyereségre való törekvéseinek érdeke az önálló vállalkozó gyógyszerészekéhez képest nem egyenértékű módon fékezett, és a gyógyszerészeknek az üzemeltetőnek munkavállalóként való alárendelése megnehezítheti számukra az említett üzemeltető által adott utasításokkal való szembehelyezkedést.
- 55 Márpedig a Bizottság az általános észrevételeken kívül nem hivatkozott olyan érvre, amely alkalmas lett volna annak bizonyítására, hogy mi lenne az a konkrét rendszer, amely a gyógyszerészi képzéssel nem rendelkezők kizárása elvével azonos hatékonysággal tudná biztosítani, hogy az említett jogszabályok a gyakorlatban a jelen ítélet előző pontjában említett megfontolások ellenére is betartásra kerüljenek.

56 Egyébiránt, ellentétben a DocMorris és a Bizottság által állítottakkal, a gyógyszerészek szakmai függetlenségével kapcsolatos kockázatok egyébként sem zárhatók ki ugyanolyan hatékonysággal biztosítási, úgymint felelősségbiztosítási kötelezettség előírásával. Ha ugyanis ez az intézkedés lehetővé is tenné a beteg számára a vagyoni kártérítést az adott esetben általa elszenvedett kár miatt, akkor is csak utólag fejtené ki a hatását, és kevésbé lenne hatékony, mint a vitatott szabály, abban az értelemben, hogy egyáltalán nem akadályozná meg az üzemeltetőt abban, hogy befolyásolja a munkavállalóként foglalkoztatott gyógyszerészeket.

57 E körülményekre tekintettel nem bizonyított, hogy az EK 43. cikk által biztosított szabadságot kevésbé korlátozó, a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkezők kizárásának elvétől eltérő intézkedés alkalmas lenne a lakosság gyógyszerellátása megbízhatóságának és minőségi színvonalának az e szabály alkalmazásából eredő hatékonyság melletti biztosítására.

58 Következésképpen az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás megfelelőnek tűnik az általa kitűzött cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az annak eléréséhez szükséges mértéket. Ennélfogva el kell ismerni, hogy az említett szabályozásból eredő korlátozások e célra tekintettel igazoltnak tekinthetők.

59 E következtetést nem kérdőjelezi meg a Saarland, a minisztérium, a DocMorris és a Bizottság által hivatkozott C-140/03. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2005. április 21-én hozott azon ítélet (EBHT 2005., I-3177. o.) sem, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a Görög Köztársaság nem teljesítette az EK 43. és EK 48. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel olyan nemzeti rendelkezéseket fogadott el és tart hatályban, amelyek szerint a látszerészeti üzlet létesítésére és működtetésére vonatkozó engedélyt elismert látszerész természetes személy nevére kell kiállítani, és azon személynek, aki az üzlet működtetésére vonatkozó engedélyt birtokolja, a társaság tőkéjének, valamint nyereségének és veszteségének legalább 50%-ából kell részesednie.

60 Figyelemmel a gyógyszerek sajátos jellegére és piacára, valamint a közösségi jog jelen állapotára, a Bíróságnak a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben tett megállapításai nem alkalmazhatók a gyógyszer-kiskereskedelem területén. Ugyanis az optikai termékektől eltérően a felírt vagy alkalmazott gyógyszerek gyógyhatásaik ellenére súlyosan károsíthatják az egészséget, amennyiben sürgősen szükségük van vagy helytelen módon alkalmazzák őket, anélkül hogy a fogyasztó a használatuk során tudatában lenne mindennek. Ezenfelül a gyógyszerek indokolatlan értékesítése a közforrások olyan pazarlásával jár, amely nem hasonlítható az optikai termékek indokolatlan eladásaihoz eredő pazarláshoz.

61 Az előbbieken kifejtettek tekintetével az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy nem ellentétes az EK 43. és az EK 48. cikkel az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező, amely megakadályozza, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező személyek gyógyszerárak tulajdonjogát megszerezhessék, illetve gyógyszerárakat üzemeltethessenek.

A második kérdéssel

62 Figyelemmel az első kérdésre adott válaszra, a második kérdésre nem szükséges válaszolni.

A költségekről

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

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

Nem ellentétes az EK 43. és az EK 48. cikkel az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapeljárás tárgyát képező, amely megakadályozza, hogy a gyógyszerészi képesítéssel nem rendelkező személyek gyógyszertárak tulajdonjogát megszerezhessék, illetve gyógyszertárat üzemeltethessenek.

Aláírások