



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н N. WAHL
представено на 5 септември 2013 година¹

Съединени дела C-159/12, C-160/12 и C-161/12

Alessandra Venturini
срещу
A.S.L. Varese и др.
Maria Rosa Gramegna
срещу
A.S.L. Lodi и др.
Anna Muzzio
срещу
A.S.L. Pavia и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Италия))

„Свобода на установяване — Допустимост — Фактически обстоятелства по главните производства, настъпили в пределите на една-единствена държава членка — Обществено здраве — Национална правна уредба, която ограничава продажбата на лекарствени продукти, отпускани само по лекарско предписание и заплащани изцяло от потребителя — Дрогерии“

1. Г-жа Venturini, г-жа Gramegna и г-жа Muzzio — жалбоподатели по главните производства (наричани по-нататък „жалбоподателите“) — са правоспособни фармацевти, вписани в Ordine dei Farmacisti di Milano (сдружение на фармацевтите в Милано) и собственици на обекти за търговия на дребно, известни като дрогерии.
2. По същество жалбоподателите твърдят пред Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Регионален административен съд на област Ломбардия, наричан по-нататък „TAR Lombardia“), че като не им се разрешава да продават лекарствени продукти, които се отпускат по лекарско предписание, но не се заплащат от Националната служба по здравеопазване, а от потребителя, националните разпоредби (наричани по-нататък „разглежданото законодателство“) налагат недопустимо ограничение на свободата на установяване по член 49 ДФЕС.
3. Всички жалбоподатели са италиански граждани, вече установени в Италия, и техните искове са насочени срещу италианското законодателство. Не е видно някой от тях да се е възползвал от която и да било свобода по Договора във връзка с разглежданите по главното производство обстоятелства.
4. Следователно от фактическа гледна точка положението на жалбоподателите изглежда ограничено в границите на една-единствена държава членка. Всъщност не са установени трансгранични елементи по делото пред запитващата юрисдикция.

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

5. При тези обстоятелства компетентен ли е Съдът да се произнесе по отправеното от TAR Lombardia преюдициално запитване относно тълкуването на член 49 ДФЕС?

6. Това според мен е ключовият въпрос, който възниква в настоящото производство, поради което ще бъде разгледан на първо място в това заключение. Във втората част на заключението, след като предложи с междинно заключение преюдициалното запитване да се приеме за допустимо, ще поясня причините, поради които не съм съгласен с твърдението на жалбоподателите за несъответствие на разглежданото законодателство с член 49 ДФЕС.

I – Правна уредба

7. В Италия Закон № 468/1913 определя предоставянето на фармацевтични услуги като „основна дейност на държавата“, с която могат да се занимават единствено общински аптеки или частни аптеки, работещи с разрешение от държавен орган. Контролът на предлагането се осъществява със специален административен инструмент – „*pianta organica*“ („органичен план“), представляващ вид териториална мрежа, с цел да осигури равномерното снабдяване с лекарствени продукти на територията на страната. Важно е да се отбележи, че последвалият Кралски декрет № 1265/1934 предвижда, че продажбата на всички лекарствени продукти се извършва изключително и само в аптеките (член 122).

8. По-късно Закон № 537/1993 прави нова категоризация на лекарствените продукти, като ги разпределя в следните категории: „клас А“ — основни лекарствени продукти и лекарствени продукти за хронични заболявания, „клас В“ — лекарствени продукти (различни от тези в „клас А“) от особен терапевтичен интерес, и „клас С“ — други лекарствени продукти, различни от тези, които попадат в клас А или В. Съгласно член 8, параграф 14 от Закон № 537/1993 лекарствените продукти, попадащи в клас А или В, следва изцяло да се заплащат от SSN (*Servizio Sanitario Nazionale*) (италианската национална служба по здравеопазване), докато лекарствените продукти от клас С се заплащат изцяло от потребителя.

9. Впоследствие член 85, параграф 1 от Закон № 388/2000 премахва клас В, а член 1 от Закон № 311/2004 въвежда нова категория лекарствени продукти – „клас С-bis“, която обхваща лекарствени продукти, за които не се изисква рецепта и за които, за разлика от продуктите, попадащи в другите категории, е разрешена публична реклама (обикновено наричани „лекарствени продукти без лекарско предписание“). Както лекарствените продукти от клас С, лекарствените продукти от клас С-bis се заплащат изцяло от потребителя.

10. Законодателен декрет № 223/2006 г., по-късно преобразуван в Закон № 248/2006 (наричан по-долу „декретът „*Bersani*“), разрешава откриването на нови търговски обекти, различни от аптеките. Те обикновено се наричат „дрогерии“ и имат право да продават лекарствени продукти без лекарско предписание (клас С-bis). Неотдавна със Законодателен декрет № 201/2011, понастоящем преобразуван в Закон № 214/2011, допълнително се разширяват категориите лекарствени продукти, които могат да се продават в дрогериите, така че сега те могат да предлагат на потребителите някои лекарствени продукти от клас С, за които не се изисква лекарско предписание.

II – Факти, производство и преюдициални въпроси

11. На 30 юни 2012 г. всеки от жалбоподателите внася в съответната компетентна Azienda Sanitaria Locale (ASL) (местна служба по здравеопазване), както и в съответната община, в Ministero della Salute (Министерство на здравеопазването) и в Agenzia Italiana del Farmaco (Италианска агенция за лекарствени продукти) искане за разрешение да продава лекарствени продукти, които се отпускат по лекарско предписание, но се заплащат изцяло от потребителя, както и за продажба на патентовани лекарствени продукти за ветеринарна употреба, отпускани по лекарско предписание и изцяло заплащани от потребителя.

12. На 15 и 17 август 2011 г. съответно ASL отхвърля всички тези искания на основание, че съгласно действащото национално законодателство съответните лекарствени продукти могат да бъдат продавани само в аптеки. С подобни откази се произнася Министерството на здравеопазването съответно на 16 и 18 август 2011 г. Всички тези решения наричам общо „разглежданите откази“.

13. Жалбоподателите обжалват разглежданите откази пред TAR Lombardia, като твърдят, че италианското законодателство, на което те се основават, противоречи на правото на ЕС.

14. В хода на това производство поради съмнения относно съвместимостта на разглежданото законодателство с Договора за функциониране на Европейския съюз (наричан по-нататък „Договорът“) италианският съд решава да спре производството и да постави на Съда следния въпрос:

„Допускат ли посочените в член 49 и сл. ДФЕС принципи на свобода на установяване, на недопускане на дискриминация и на защита на конкуренцията национално законодателство, което не разрешава на правоспособен и вписан в съответното професионално сдружение фармацевт, който не притежава включена в „pianta organica“ [териториалната мрежа] аптека, да предлага за продажба на дребно в притежаваната от него дрогерия лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание с т.нар. „ricetta bianca“, т.е. които не се заплащат от [националната служба по здравеопазване], а изцяло от гражданина, и което съответно установява в този сектор забрана за продажбата на определени категории лекарствени продукти и ограничение на броя на търговските обекти, които могат да бъдат установени на националната територия?“.

15. По настоящото производство писмени становища представят г-жа Venturini, Federfarma, италианското, испанското и португалското правителство и Комисията. В съдебното заседание на 15 май 2013 г. е изложено устно становище от името на г-жа Venturini, Federfarma, испанското правителство и Комисията. За съжаление италианското правителство не взема участие в заседанието, независимо от сложността на разглежданото национално законодателство и въпреки факта, че писменото му становище е твърде кратко.

III – Анализ

A – По допустимостта

16. Както в писменото си становище, така и в съдебното заседание, Federfarma оспорва допустимостта на настоящото преюдициално запитване. По същество то твърди, че при липса на какъвто и да е трансграничен елемент, отправеният от TAR Lombardia преюдициален въпрос няма връзка с правото на ЕС и следователно е хипотетичен. Federfarma се позовава

по-специално на извода, до който Съдът е стигнал по дело *Sbarigia*².

17. В хода на съдебното заседание г-жа Venturini изтъква, че макар да липсва конкретен трансграничен елемент по висящото пред запитващата юрисдикция дело, разглежданото законодателство може да има значителни ограничителни последици върху възможността на оператори, намиращи се в други държави членки, да се установят в Италия. Това означава, че въпросът следва да бъде считан за допустим. Комисията също оспорва твърденията на Federfarma, като се позовава преди всичко на Решение по дело Blanco Pérez³, по което фактическите обстоятелства по същество са идентични с тези по настоящото висящо пред TAR Lombardia производство и по което Съдът е приел, че е компетентен да се произнесе.

18. Споделям мнението на Комисията и на жалбоподателите, че с оглед на постоянната практика на Съда възраженията на Federfarma следва да бъдат отхвърлени.

19. Следва обаче да се припомни, че практиката на Съда относно допустимостта на отправени от национални юрисдикции въпроси по дела, чийто фактически състав е изцяло в границите на една-единствена държава членка, е подложена на критики от някои генерални адвокати⁴, както и от представители на научните среди в правото⁵.

20. Несъмнено, някои от отправяните към тази съдебна практика критики не са безпочвени. При твърде широко тълкуване на тази практика може да се наложи разбирането, че буквално във всички случаи, когато даден оператор се позове пред национален съд на разпоредбите на ЕС, отнасящи се до вътрешния пазар, за да оспори законосъобразността на национална нормативна уредба, Съдът трябва да се произнесе, дори и това законодателство да е прието с напълно легитимни цели и въздействието му върху вътреобщностната търговия да е маловажно, незначително или чисто хипотетично.

21. Такова широко тълкуване не е нито полезно, нито разумно. Всъщност то би породило опасност Съдът да тълкува актове на ЕС въпреки липсата на действителна заплаха за еднаквото прилагане на правото на ЕС⁶, като се произнася с решения, които са напълно чужди на фактическата и правната обстановка по висящото пред запитващата юрисдикция дело⁷, и по този начин разшири приложното поле на правото на ЕС отвъд рамките, установени в Договора⁸.

2 — Решение от 1 юли 2010 г. по дело *Sbarigia* (C-393/08, Сборник, стр. I-6337).

3 — Решение от 1 юни 2010 г. по дело Blanco Pérez и Chao Gómez (C-570/07 и C-571/07, Сборник, стр. I-4629).

4 — Вж. по-специално заключението на генералния адвокат Darmon по съединени дела Dzodzi (решение от 5 март 1990 г. по дела C-297/88 и C-197/89, Recueil, стр. I-3763), заключението на генералния адвокат Tesouro по дело Kleinwort Benson (решение от 28 март 1995 г. по дело C-346/93, Recueil, стр. I-615), заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Leur-Bloem (решение от 17 юли 1997 г. по дело C-28/95, Recueil, стр. I-4161) и заключението на генералния адвокат Saggio по дело Guimont (решение от 5 декември 2000 г. по дело C-448/98, Recueil, стр. I-10663).

5 — *Hatzopoulos*, V. De l'arrêt „Foglia-Novello“ à l'arrêt „TWD Textilwerke“ — La jurisprudence de la Cour de justice relative à la recevabilité des renvois préjudiciels. — *Revue du Marché Unique Européen* (3)1994, 195—219, p. 217; *Simon D.* Questions préjudicielles. — *Journal de droit international* 118(2) 1991,455—457, p. 457; и *Fenger*, N. Article 177. — in: *Smit*, H., *Herzog*, P. (eds.), *The Law of the European Community: a commentary to the EEC Treaty*. Matthew Bender & Co., New York 1997,5-443—5-470, p. 5-466.

6 — Вж. заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Leur-Bloem, точка 47.

7 — Заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Adam (решение от 11 октомври 2001 г. по дело C-267/99, Recueil, стр. I-7467, точка 34)

8 — Заключението на генералния адвокат Darmon по дело Dzodzi, точки 10 и 11.

22. Освен това разширяването на компетентността на Съда вследствие на влизането в сила на Договора от Лисабон, съчетано с чувствителното нарастване на броя на държавите — членки на Европейския съюз, през последното десетилетие, достигащо връхна точка с неотдавнашното присъединяване на Хърватия, може значително да повлияе върху възможностите на Съда да се произнася по делата с необходимата бързина, запазвайки в същото време качеството на своите решения⁹. Статистиката на Съда през последните години показва ясно и трайно нарастване на броя на преюдициалните запитвания¹⁰.

23. Ето защо считам, че тъкмо в този момент би било навременно и удачно Съдът да направи по-задълбочено изследване на въпроса за допустимостта на преюдициалните запитвания. За целта, преди да обясня по-подробно защо считам, че преюдициалният въпрос, поставен от TAR Lombardia в настоящото производство, е допустим, ще изложа някои общи разсъждения по въпроса, които следва да допринесат за това изследване.

24. Макар да не считам, че практиката на Съда по този въпрос трябва да се промени или нейният обхват драстично да се ограничи, съм убеден в необходимостта от тясно тълкуване на тази практика, за да се избегнат рисковете, свързани с прекомерното разширяване на компетентността на Съда.

25. Моите предложения обаче не трябва да се разглеждат като отнасящи се единствено до допустимостта на преюдициални запитвания във връзка с национално законодателство, за което се твърди, че ограничава вътреобщностната търговия. Далеч съм от тази мисъл. Съществува по-общ проблем, който надхвърля рамките на стотината дела, засягащи основните свободи, с които Съдът бива сезиран всяка година — и това е проблем, който може да окаже влияние върху всички преюдициални запитвания.

1. Практиката на Съда

26. В началото бих припомнил факта, че съгласно един от утвърдените принципи на материалното право на ЕС разпоредбите на Договора относно основните свободи „не са приложими към дейности, чиито релевантни елементи изцяло са в рамките само на една държава членка“¹¹.

27. Необходимостта от трансграничен елемент, за да се прилагат разпоредбите на Договора относно основните свободи, е в съответствие със самата цел на тези разпоредби. Перифразирайки генералния адвокат Tesaurо в заключението му по дело Hünernmund, изтъквам, че целта е „да се либерализира търговията в рамките [на Съюза], [а не да се] насърчава свободното упражняване на търговска дейност в отделни държави членки“¹². В същия дух генералният адвокат Tizzano подчертава в заключението си по дело CaixaBank France, че тълкуване на разпоредбите на Договора относно основните свободи, което разширява тяхната приложимост отвъд собствените им граници, „би означавало да се припише на Договора цел, каквато той няма; а именно не за създаване на вътрешен пазар, чиито условия са сходни с тези

9 — Вж. например анализа, направен от Комитета за Европейския съюз към Камарата на лордовете в 16-и доклад от сесия 2012/2013, „Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report“, от 29.04.2013, 9—24.

10 — Съгласно годишните доклади на Съда (вж. например докладите от 2004 г., стр. 183, и от 2012 г., стр. 90) през 2000 г. са разгледани 224 преюдициални запитвания, през 2004 г. — 249, през 2010 г. — 385, а през 2012 г. — 404.

11 — Вж. по-специално Решение от 16 януари 1997 г. по дело USSL No 47 di Biella (C-134/95, Recueil, стр. I-195, точка 19), Решение от 9 септември 1999 г. по дело RLSAN (C-108/98, Recueil, стр. I-5219, точка 23), Решение от 21 октомври 1999 г. по дело Jägerskiöld (C-97/98, Recueil, стр. I-7319, точка 42) и Решение от 22 декември 2010 г. по дело Omalet (C-245/09, Сборник, стр. I-13771, точка 12).

12 — Заключение на генералния адвокат Tesaurо по дело Hünernmund и др. (решение от 15 декември 1993 г. по дело C-292/92, Recueil, стр. I-6787, точки 1 и 28).

в един отделен пазар и където операторите могат да се движат свободно, а за създаване на пазар без правила. Или дори на пазар, в който правилата са забранени по принцип, с изключение на тези, които са необходими и съответни на императивните съображения от обществен интерес¹³.

28. Следователно, ако липсва каквато и да е връзка между фактическите обстоятелства по висящото пред запитващата юрисдикция дело и упражняването на дадена основна свобода, по принцип не е необходима проверка за съответствие на релевантното национално законодателство с изтъкнатите разпоредби на ЕС, за да може националната юрисдикция да се произнесе с решение. Щом като разпоредбите на Договора не се прилагат спрямо висящото пред запитваща юрисдикция дело, отговорът на преюдициалните въпроси е ирелевантен за разрешаването на спора и следователно тези въпроси трябва да се разглеждат като хипотетични.

29. Този принцип на материалното право обаче следва да е съвместим с някои общи принципи от процесуално естество. Едва ли е необходимо да изтъквам, че относително „щедрият“ подход на Съда спрямо допустимостта на преюдициални запитвания е ясно залегнал в самия текст на Договора. Всъщност член 267 ДФЕС изисква въпрос за тълкуване на разпоредба на ЕС само „[да бъде] повдигнат пред юрисдикция в държава членка“. Следователно по принцип от тази национална юрисдикция зависи дали тя „счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение“.

30. Широката компетентност на Съда съгласно член 267 ДФЕС съответства на съществуващия между Съда на Европейския съюз и националните юрисдикции дух на сътрудничество, който „трябва да ръководи развитието на производството по постановяване на преюдициално заключение“¹⁴.

31. В този дух Съдът трайно поддържа, че само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени предвид особеностите на делото както необходимостта от произнасяне по реда на преюдициалното производство, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе¹⁵. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите фактически или правни елементи, за да може да даде полезен отговор на поставените му въпроси¹⁶.

13 — Заключение на генералния адвокат Tizzano по дело CaixaBank France (решение от 5 октомври 2004 г. по дело C-442/02, Recueil, стр. I-8961, точка 63). Въпреки че заключението на генералния адвокат Tizzano, също като заключението на генералния адвокат Tesauo, посочено в предишната бележка под линия, се отнася за понятието „ограничение“ съгласно разпоредбите на Договора относно основните свободи, считам, че техните съображения са също релевантни *mutatis mutandis* по отношение на допустимостта на дела, отнасящи се до съвместимостта на национални мерки с тези разпоредби на Договора.

14 — Решение от 22 октомври 2009 г. по дело Zurita Garciaand и Choque Cabrera (C-261/08 и C-348/08, Сборник, стр. I-10143, точка 36) и Решение от 24 април 2012 г. по дело Kamberaj (C-571/10, точка 41).

15 — Вж., наред с останалите, Решение от 18 юли 2007 г. по дело Lucchini (C-119/05, Сборник, стр. I-6199, точка 43 и цитираната съдебна практика) и Решение от 25 октомври 2011 г. по дело eDate Advertising и Martinez (C-509/09 и C-161/10, Сборник, стр. I-10269, точка 32) и цитираната съдебна практика.

16 — Вж., наред с останалите, Решение по дело Lucchini, посочено по-горе, точка 44 и цитираната съдебна практика) и Решение по дело eDate Advertising и Martinez, посочено по-горе, точка 33) и цитираната съдебна практика.

32. Необходимостта да се съгласуват горепосочените принципи на материалното право с тези процесуални принципи е накарала Съда по редица дела да приеме преюдициалните въпроси за допустими, макар всички фактически обстоятелства по главното производство да са настъпили в границите на една-единствена държава членка. Въпреки че не е възможно тези решения на Съда да бъдат класифицирани по строго определен начин, считам, че могат да се разграничат три основни групи решения.

33. В решенията от първата група, чието начало може да се твърди, че поставя Решение по дело Oosthoek¹⁷, неотдавна потвърдено от Решение по дело Blanco Pérez („съдебната практика „Oosthoek“), Съдът изтъква, че макар фактическите обстоятелства по делото да са в границите на една-единствена държава членка, някои трансгранични последици на оспорваното национално законодателство не могат да бъдат пренебрегнати¹⁸. Вследствие на това преюдициалните въпроси са приети за допустими.

34. Считам, че разсъждението на Съда е правилно, стига то да не се схваща като създаване на презумпция или квазипрезумпция, че Съдът е длъжен да се произнася по всяко дело, по което а priori не може да се изключи вероятността за последици върху вътреобщностната търговия.

35. Всъщност няма основание компетентността на Съда, в контекста на преюдициалните запитвания, да се ограничава до дела, които имат *действителен* и *пряк* трансграничен елемент. Доколкото съществуват достатъчни основания да се приеме, че националното законодателство е *способно* да породи трансгранични последици, които са релевантни, например по член 34 ДФЕС, 35 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС, 56 ДФЕС или 63 ДФЕС, то това законодателство попада изцяло в приложното поле на тези разпоредби на Договора.

36. Нещо повече, струва ми се неразумно да се приеме, че като предпоставка за разглеждането им от Съда всички възможни нарушения на основните свободи трябва да бъдат повдигнати в контекста на съдебно производство, заведено от страна, която вече е упражнила (или се опитва да упражни) някоя от тези свободи. Такова тясно тълкуване на принципите, ръководещи допустимостта на преюдициалните запитвания, би изключило възможността Съдът да се произнася по национални разпоредби, които биха могли сериозно да препятстват достъпа до национални пазари и които по същата тази причина разколебават чуждестранни оператори да направят такъв опит. Често за гражданите на засегнатата държава членка е по-лесно да атакуват националните разпоредби, които са несъвместими с разпоредбите относно вътрешния пазар, тъй като необходимите от тяхна страна средства са по-малко, те не са изправени пред езикови бариери и са добре запознати както с националната правна система, така и с местната административна практика. Например би могло да се твърди, че по делото пред TAR Lombardia е съвсем случайно, че всички елементи попадат в границите само на една-единствена държава членка. Жалбоподателите можеше да са граждани на друга държава членка.

37. Ето защо споделям становището на генералния адвокат Geelhoed в заключението му по дело Reisch, че „не фактите по главното производство, а естеството и съдържанието на националната мярка са определящи за това дали Съдът да се произнесе по въпросите, поставени му в преюдициалното запитване“¹⁹.

17 — Решение от 15 декември 1982 г. по дело Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (286/81, Recueil, стр. 4575).

18 — Вж. още Решение от 7 май 1997 г. по съединени дела *Pistre и др.* (C-321/94 - C-324/94, Recueil, стр. I-2343, точка 45) и Решение от 14 юли 1988 г. по дело *Smanor* (298/87, Recueil, стр. 4489, точки 8—10).

19 — Заключение на генералния адвокат Geelhoed по дело Reisch и други (решение от 5 март 2002 г., C-515/99, C-519/99-C-524/99 и C-526/99-C-540/99, Recueil, стр. I-2157, точка 88).

38. Ясно е, че когато съществува действителен трансграничен елемент в главното производство, важността за запитващата юрисдикция от тълкуване на разпоредбите на Договора от Съда е безспорно очевидна. От друга страна, когато всички факти са в границите на една-единствена държава членка, трансграничните последици не могат да се предположат. Следователно задължение на запитващата юрисдикция е да разясни на Съда, освен ако това не е видно от материалите по делото, защо прилагането на разглежданата мярка потенциално може да възпрепятства упражняването на основни свободи от страна на чуждестранни икономически оператори. Считаю, че при липса на подробни разяснения по този въпрос Съдът има право да реши, че делото е хипотетично или че не разполага с достатъчно информация, за да може да даде полезно тълкуване на разпоредбите на Договора.

39. В решенията от втората група, чието начало поставя Решение по дело *Guimont*²⁰, също наскоро потвърдено с Решение по дело *Blanco Pérez* („съдебната практика „*Guimont*“), Съдът приема преюдициалните въпроси за допустими, при все че всички обстоятелства по спора в главното производство са в границите на една-единствена държава членка, доколкото исканото тълкуване на правото на ЕС е полезно за запитващата юрисдикция, ако „националното право изисква тя да даде възможност [на гражданин на тази държава членка] да се ползва от същите права, които гражданин на друга държава членка, [...], намиращ се в същото положение, би могъл да получи въз основа на правото на Съюза“²¹.

40. Тази съдебна практика, ако бъде тълкувана правилно, е добре обоснована. Бих казал обаче, че тя отива малко по-далеч.

41. Намирам, че залегналото съждение в тази група решения е правилно: доколкото съществува национална разпоредба или принцип, забраняващ(а) обратната дискриминация, и оспорваните национални разпоредби могат да бъдат приложени спрямо чуждестранни оператори, националната юрисдикция може да се нуждае от съдействие от страна на съдебната власт на ЕС, за да даде правилно тълкуване на релевантните разпоредби на ЕС. Това е така независимо от факта, че строго погледнато, тези разпоредби на ЕС не са пряко приложими към разглежданото дело, но може да се твърди, че те се прилагат само по непряк начин²², посредством направено към тях препращане в националното законодателство. При това положение компетентността на Съда е оправдана, тъй като при липсата на решение от негова страна запитващата юрисдикция действително не би била в състояние да разреши повдигнатия пред нея спор.

42. Все пак наличието на подобна разпоредба относно обратна дискриминация и нейната приложимост в главното производство не могат според мен да бъдат приети за даденост, както, изглежда, Съдът е възприел в някои от предходните си решения по този въпрос²³. В противен случай по същество всички преюдициални запитвания относно съвместимостта на национално регулиращо законодателство с основните свободи биха били допустими, без оглед на факта, че въздействието на това законодателство върху вътреобщностната търговия е само абстрактна възможност и че връзката му с положенията, уредени с релевантните норми на ЕС, е далечна.

20 — Решение от 5 декември 2000 г. по дело *Guimont* (C-448/98, Recueil, стр. I-10663).

21 — Решение по дело *Blanco Pérez*, точка 39, Решение от 30 март 2006 г. по дело *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, стр. I-2941, точка 29), Решение от 5 декември 2006 г. по съединени дела *Cipolla* и др. (C-94/04 и C-202/04, Recueil, стр. I-11421, точка 30). Вж. също Решение по дело *Guimont*, посочено по-горе, точка 23.

22 — Вж. позоваването на непрякото прилагане на разпоредбите на ЕС в Решение по дело *Leur-Bloem*, точка 26 и Решение от 17 юли 1997 г. по дело *Giloy* (C-130/95, Recueil, стр. I-4291, точка 22). Вж. още заключението на генералния адвокат *Kokott* по дело *ETI* и др. (решение от 11 декември 2007 г. по дело C-280/06, Сборник, стр. I-10893, точки 54 и 55).

23 — Вж., наред с останалите, Решение по дело *Reisch* и др., точка 26, Решение по дело *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, точка 29 и Решение от 11 септември 2003 г. по дело *Anomar* и др. (C-6/01, Recueil, стр. I-8621, точка 41).

43. Нещо повече, Съдът следва също така да се увери, че разглежданото национално законодателство може да се прилага и спрямо трансгранични случаи и че то не засяга само случаи, уредени във вътрешните закони²⁴. Очевидно е, че обратна дискриминация не може да има там, където оспорваното национално законодателство не може да се приложи при никакви обстоятелства, например спрямо чуждестранни оператори или стоки.

44. Предвид гореизложеното, считам, че запитващата юрисдикция трябва изрично да посочи наличието в нейния национален правен ред на такова правило или принцип срещу обратната дискриминация. Също така, ако това не е видно от материалите по делото, запитващата юрисдикция трябва да посочи и че оспорваната национална разпоредба може да се прилага към трансгранични случаи.

45. Убеден съм, че при липса на подобно посочване в отправеното до Съда запитване или, а fortiori, когато е ясно, че в националния правен ред²⁵ липсва такава разпоредба или принцип срещу обратната дискриминация или тя може да се прилага единствено към чисто вътрешни положения, Съдът следва да обяви, че не е компетентен да се произнесе, освен ако не са налице други, императивни съображения за обратното.

46. Накрая, съществува трета група решения в практиката на Съда, чието начало поставя Решение по дело *Thomasdünger*²⁶, потвърдена по-късно с Решение по дело *Allianz* („съдебната практика *Thomasdünger*“), в която Съдът приема, че е компетентен да се произнесе по преюдициални запитвания относно разпоредби на правото на ЕС в случаи, в които фактите по главното производство не попадат пряко в приложното поле на правото на Съюза, но въпросните разпоредби са станали приложими по силата на националното право, в което възприетите за чисто вътрешни положения разрешения са в съответствие с тези в правото на ЕС²⁷.

47. Според мен тази трета група решения представлява естествена последица от съдебната практика „*Guimont*“: по делата *Guimont* прилагането на съответните разпоредби на правото на ЕС по делата пред запитващата юрисдикция също е непряко и в зависимост от позоваването (изрично или мълчаливо) на тези разпоредби в националните закони.

48. Както многократно е подчертавал Съдът, нито от формулировката на член 267 ДФЕС, нито от целта на въведената с този член процедура следва, че волята на създателите на Договора е била да се изключат тези случаи от компетентността на Съда²⁸. Нещо повече, Съдът счита, че е налице несъмнен интерес на ЕС от еднакво тълкуване на възприетите въз основа на правото на Съюза разпоредби или понятия, независимо от изискванията за прилагането им, за да се избегнат последващи различия в тълкуването²⁹.

24 — Вж. заключението на генералния адвокат Jacobs по дело *Pistre* и др., точки 37 и 38 и заключението на генералния адвокат Cosmas по дело *Belgarom* (решение от 11 август 1995 г. по дело C-63/94, Recueil, стр. I-2467, точка 14).

25 — Решение от 21 юни 2012 г. по делото *Susisalo* и др. (C-84/11, точка 21 и Решение по дело *Omalet*, точки 16 и 17).

26 — Решение от 26 септември 1985 г. (C-166/84, Recueil, стр. 3001).

27 — Решение по дело *Dzodzi*, точки 36 и 37, Решение по дело *Leur-Bloem*, точка 25, Решение от 17 декември 1998 г. по дело IP (C-2/97, Recueil, стр. I-8597, точка 59), Решение от 14 декември 2006 г. по дело *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio* (C-217/05, Recueil, стр. I-11987, точка 19) и Решение от 14 март 2013 г. по дело *Allianz Hungária Biztosító* и др. (C-32/11, точки 17—23).

28 — Решение по делото *ETI* и др., точка 22 и цитираната съдебна практика.

29 — Решение по дело *Allianz Hungária Biztosító* и др., посочено по-горе, точки 17—23). В доктрината се изразяват становища, че съдебната практика по тези дела допринася за възникването на „*jus communae europeum*“ [„общо европейско право“]; вж. *Tridimas*, T. Knocking on heaven's door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure. — *Common Market Law Review* (40) 2003, 9—50, p. 47.

49. В този дух Съдът е приел, че е компетентен да се произнесе например по дела, в които националните разпоредби относно конкуренцията открито следват модела на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС и тяхното тълкуване е поискано с оглед на последователното прилагане на съответните национални норми³⁰. Така този начин на мислене е следван по дела, отнасящи се до фискални правила, които транспонират разпоредба от директива на ЕС и които разширяват приложното ѝ поле спрямо сходни, чисто вътрешни положения³¹ или фискални правила, които възприемат като модел Митническият кодекс на Общността, за да гарантират единна процедура за сходни положения³².

50. Намирам и тази съдебна практика за приемлива, при условие че залегналите в нея принципи се прилагат в съответствие с много строги условия: макар да не е необходимо позоваването на релевантните норми на ЕС да е инкорпорирано в самия текст на националните разпоредби, които следва да се приложат³³, то трябва да бъде достатъчно недвусмислено или, както многократно Съдът е приемал, „пряко и безусловно“³⁴. Още по-важно, Съдът е компетентен по тези дела само когато неговото тълкуване ще бъде задължително за националния съд, в противен случай делото би било хипотетично³⁵, което води до злоупотреба с производството по член 267 ДФЕС³⁶.

51. Накрая, доколкото Съдът е компетентен да разглежда само разпоредбите на правото на ЕС, на които е направено позоваване, а не националните норми, които препращат към тези разпоредби, неговата тълкувателна роля не следва да надхвърля строго определени граници. Например запитващата юрисдикция следва да прецени ограниченията, които националната правна уредба може да постави при прилагането на разпоредбите на ЕС, на които се позовава³⁷. Отново запитващата юрисдикция по принцип следва да приложи даденото от този Съд тълкуване към обстоятелствата по спора, с които е сезирана³⁸.

52. Поради това националната юрисдикция е длъжна ясно да посочи в своето преюдициално запитване всички норми и принципи на вътрешното право, които биха дали възможност на Съда да определи дали е необходимо да отговори на националния съд и дали неговият отговор би бил задължителен за този съд.

53. Стигам до извода, че в анализиранияте три групи решения Съдът правилно е приел, че е компетентен, тъй като, макар всички релевантни елементи на *фактическия състав* да са в границите на една-единствена държава членка, това не важи за релевантните *правни* елементи.

54. При все това трябва да се добави, както беше посочено по-горе, че по някои дела Съдът е разпрострял своята юрисдикция, основавайки се само на предположения, без да направи някаква реална проверка на това дали релевантните условия са изпълнени.

30 — Вж. Решение по дело ETI и др., точки 19—29 и Решение по дело Allianz Hungária Biztosító и др.

31 — Решение по дело Leur-Bloem, точка 25.

32 — Решение от 11 януари 2001 г. по дело Kofisa Italia (C-1/99, Recueil, стр. I-207, точки 30—32).

33 — Решение от 14 март 2013 г. по дело Allianz Hungária Biztosító и др. (C-32/11). Вж. още заключението на генералния адвокат Kokott по дело ETI и др., точка 39.

34 — Решение от 21 декември 2011 г. по дело Cicala (C-482/10, Сборник, стр. I-14139, точка 19 и цитираната съдебна практика) и Решение от 18 октомври 2012 г. по дело Nolan (C-583/10, точка 47).

35 — Вж. Решение по дело Kleinwort Benson, точки 16—25, Решение по дело Allianz Hungária Biztosító и др., точки 22 и 23, Решение по дело ETI и др., точки 24—26, Решение по дело Leur-Bloem, точка 31, Решение по дело Kofisa Italia, точки 30 и 31, Решение по дело Adam, точки 30—32 и Решение от 7 януари 2003 г. по дело BIAO (C-306/99, Recueil, стр. I-1, точка 92).

36 — Вж. в този смисъл заключението от 14 декември 1991 г. (1/91, Recueil, стр. I-6079, точка 61). Вж. още заключението на генералния адвокат Tesouro по дело Kleinwort Benson, точка 27.

37 — Решение от 25 юни 1992 г. по дело Federconsorzi (C-88/91, Recueil, стр. I-4035, точка 10) и Решение по дело Dzodzi, точки 41 и 42.

38 — Вж. например Решение по дело Allianz Hungária Biztosító и др., посочено по-горе, точка 29 и Решение по дело ETI и др., посочено по-горе, точка 51.

55. Намирам този подход за твърде спорен. Компетентността на Съда по случаи, които са чисто вътрешни за една-единствена държава членка, съставлява изключение от общия принцип и като такова следва да се тълкува тясно.

56. Подчертавам, че „духът на сътрудничество“, който трябва да преобладава в контекста на производството по преюдициални запитвания, работи и в двете посоки³⁹: Съдът следва максимално да съдейства на запитващите юрисдикции за правилното тълкуване и прилагане на правото на ЕС, а тези юрисдикции следва също да се стремят да съдействат на Съда, като му предоставят цялата информация и всички доказателства, необходими да осигурят, че той ще може да упражни функцията си по тълкуване в съответствие с целите на член 267 ДФЕС⁴⁰. Това е особено важно, когато информацията и доказателствата, които следва да бъдат предоставени от запитващите юрисдикции, са необходими на Съда, за да установи, че наистина е компетентен.

57. По-общо, проблемите, причинени от неточното излагане на фактическата и правната страна на преюдициалните въпроси, очевидно не се свеждат единствено до дела, свързани с вътрешния пазар. Всъщност тези проблеми могат да възникнат във връзка с всяко преюдициално запитване, без значение коя област на правото на ЕС то засяга.

58. Струва ми се, че пропускът от страна на националния съд да предостави цялата релевантна информация и всички доказателства, засягащи ключови моменти на спора, представлява неизпълнение на изискванията, залегнали в член 94 от Процедурния правилник на Съда⁴¹ и следователно води по правило до десезиране на Съда; при необходимост Съдът може да направи това и с мотивирано определение по член 53, параграф 2 от Процедурния правилник⁴².

59. Разбира се, Съдът може да реши да запълни *празнотите* в преюдициалното запитване, като поиска разяснения от запитващата юрисдикция съгласно член 101 от Процедурния правилник или, когато е възможно, като извлече необходимата информация от приложените към определението⁴³ или от представените от страните документи⁴⁴.

60. Според мен обаче тези „правни средства за защита“ следва да се разглеждат по-скоро като изключение и да се прилагат единствено доколкото пропуските в искането са съвсем малки и/или засягат елементи, които не са съществени за пълното и ясно схващане на основните въпроси. Считаю, че актът за преюдициално запитване следва да бъде самостоятелен документ, който съдържа цялата релевантна информация. Всички други документи трябва да служат само като допълнителни източници на информация⁴⁵ и тези допълнителни източници според мен не могат да запълват празноти в случаи, при които в акта за преюдициално запитване липсва дори най-основната информация.

39 — Вж. Решение от 16 декември 1981 г. по дело Foglia (244/80, Recueil, стр. 3045), точка 20.

40 — Още през 1974 г. Съдът постановява, че производството по преюдициални запитвания „е от съществено значение за запазването на [съюзния] характер на правото, въведено с Договора, и има за цел да осигури, че при всички обстоятелства това право е еднакво във всички държави — членки на [Европейския съюз]“ (вж. Решение от 16 януари 1974 г. по дело Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, Recueil, стр. 33, точка 2).

41 — Решение по дело Foglia, точки 17 и 18.

42 — Решение от 23 март 1993 г. по дело Saddik (C-458/93, Recueil, стр. I-511, точки 18 и 19), Решение от 9 октомври 1997 г. по дело Grado и Bashir (C-291/96, Recueil, стр. I-5531, точка 14) и Решение от 25 май 1998 г. по дело Nour (C-361/97, Recueil, стр. I-3101, точки 19 и 20).

43 — Решение от 3 март 1994 г. по дело Vaneetveld (C-316/93, Recueil, стр. I-763, точка 14) и Решение от 7 декември 1995 г. по дело Gervais и др. (C-17/94, Recueil, стр. I-4353, точка 21).

44 — Решение от 17 май 1994 г. по дело Corsica Ferries (C-18/93, Recueil, стр. I-1783, точка 13) и Решение по дело Vaneetveld, точка 14.

45 — Вж. Barnard, C., Sharpston, E. The changing face of Article 177 references. — (34)1997, Common Market Law Review, 1113—1171, p. 1153.

61. Доколкото актът за преюдициално запитване е непълен или неясен, правото на държавите членки (и ако е предвидено — правото на други страни)⁴⁶ да представят становища в тези преюдициални производства, в които имат интерес, може да бъде осуетено. Например, независимо от факта, че законодателството на държава членка има сходно съдържание или че същите такива правни въпроси могат да възникват и в нейния вътрешен правен ред, правителството на тази държава членка може да не встъпи по делото поради простата причина, че не е в състояние напълно да прецени предмета или обхвата на производството⁴⁷. Това може не само да навреди на тези страни, но и да накърни възможността на Съда да упражни своите съдебни функции, тоест да се произнася съгласно член 267 ДФЕС въз основа на информирани становища от всички заинтересовани страни⁴⁸.

62. Нещо повече, всеки опит на Съда да събере липсващите в акта за преюдициално запитване информация и доказателства по необходимост включва повече или по-малко активно използване на неговите ограничени ресурси. В резултат от това допълнително предприетите от Съда усилия не само оказват влияние върху правилното и бързо разглеждане на тези дела, но и могат да повлияят непряко върху своевременното произнасяне по други дела, висящи пред Съда.

63. След като изложих тези общи бележки, ще се спра на въпроса за допустимостта на преюдициалното запитване от TAR Lombardia.

2. По допустимостта на преюдициалния въпрос

64. Безспорно е, че всички обстоятелства по спора в главното производство са настъпили в границите на една-единствена държава членка.

65. От информацията в материалите по делото става ясно, че съдебните практики „Guimont“ и „Thomasdünge“ не са релевантни към разглежданото дело, а е приложима съдебната практика „Oosthoek“.

66. Както посочих по-горе, също в приложение на практиката „Oosthoek“ Съдът приема за допустими по дело Blanco Pérez преюдициалните въпроси, отправени от националната юрисдикция във връзка със съвместимостта на разпоредби, ограничаващи откриването на нови аптеки в Астурия, въпреки че въпросът за несъвместимостта е повдигнат от двама испански граждани, които не са упражнили гарантираните от Договора свободи. Съдът дори отбелязва, *inter alia*, че „по никакъв начин не може да се изключи, че граждани, установени в държави членки, различни от Кралство Испания, са били или биха били заинтересовани да стопанисват аптеки в автономна област Астурия“⁴⁹.

46 — Тези страни може изобщо да не познават съдържанието на приложените към акта за преюдициално запитване документи, които обикновено не са преведени на други езици. Наред с това, те нямат достъп до становищата на страните по главното производство, освен ако вече не са решили да представят становища в производството пред Съда.

47 — Съдът вече е имал възможността да подчертае, че „информацията, съдържаща се в акта за преюдициално запитване, не само позволява на Съда да даде полезни отговори, но и дава възможност на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани страни да представят становища съгласно член 20 от Статута на Съда на Европейския съюз“ и че „Съдът е длъжен да гарантира, че тази възможност е налице предвид обстоятелството, че по силата на [член 20 от Статута на Съда на Европейския съюз] само актовете за преюдициално запитване се съобщават на заинтересованите страни“. Вж., наред с много други, Решение от 8 октомври 2002 г. по дело *Viacom* (C-190/02, Recueil, стр. I-8287, точка 14 и цитираната съдебна практика).

48 — *Barnard, C., Sharpston, E.*, *op. cit.*, p. 1151.

49 — Решение по дело *Blanco Pérez*, точка 40.

67. Разбирам това в смисъл, че макар всички факти по спора да са настъпили в границите на Испания, потенциалните ограничителни последици върху трансгранични положения в разглежданото по това дело законодателство са били толкова явни, че Съдът е могъл незабавно и без трудности да заяви своята компетентност⁵⁰.

68. Наистина, както твърди Комисията, правната и фактическата обстановка по спора в това производство са твърде сходни с тези по настоящото производство пред TAR Lombardia. Ето защо считам, че съображенията на Съда по делото Blanco Pérez са, mutatis mutandis, еднакво валидни и тук. В акта за преюдициално запитване TAR Lombardia допуска, че разглежданата правна уредба може да има ограничителни последици не само в границите на Италия, доколкото тя може да разколебае граждани, установени в други държави членки, да започнат стопанска дейност в Италия.

69. Следователно, за разлика от Federfarma, аз съм убеден, че обстоятелствата по настоящото дело се различават от тези по дело Sbarigia. Спорът по дело Sbarigia е свързан с евентуално разрешаване на изключение от правилата за работното време в полза на конкретна аптека, разположена в определена зона на община Рим. Не е ясно как решението по това дело би могло да има някаква последица, пряка или непряка, действителна или евентуална, върху който и да е друг оператор, установен в друга държава членка⁵¹. Следователно Съдът правилно е приел, че преюдициалното запитване е недопустимо.

70. Бих добавил, че Решение по дело Sbarigia е в съответствие с постоянната съдебна практика. До подобен извод стига Съдът например в Решение по дело Woningstichting Sint Servatius⁵², където оспорваното ограничение на движението на капитали засяга само едно конкретно дружество, подчинено на законите на тази държава членка, и не може да има никакви последици върху вътрешния пазар. По същия начин в Решение по дело Van Buynder⁵³ Съдът не се произнася по това дали белгийският закон, който поставя редица условия за упражняването на ветеринарномедицинска практика (като притежаване на законна квалификация по ветеринарна медицина и вписване в регистъра на ветеринарните лекари), е съвместим с член 49 ДФЕС, тъй като въпросът е повдигнат в хода на наказателно производство срещу белгийски гражданин на основание, че той извършвал в Белгия неразрешена ветеринарна дейност, без да отговаря на условията, установени в горепосочения закон.

71. По всички тези дела Съдът съвсем правилно заключава, че законносъобразността на мерките, оспорвани от жалбоподателите по главните производства, не може да зависи от тълкуването на разпоредбите на Договора относно свободата на движение, доколкото не може лесно да се установи наличието на никакви трансгранични последици. Обстоятелствата по настоящото дело обаче са съвсем различни. Поради изложените в точка 68 по-горе съображения разглежданото законодателство попада в приложното поле на член 49 ДФЕС. Ето защо следва да разгледам подробно въпросите по същество, повдигнати по делото пред TAR Lombardia.

50 — Решение по дело Blanco Pérez, точки 54 и 55. Бих добавил също, че по това дело възможните трансгранични последици възникват в резултат на факта, че една от разпоредбите на разглежданото национално законодателство изрично облагодетелства фармацевти, които упражняват своята професионална дейност в границите на автономна област Астурия, като по този начин непряко дискриминира оператори с произход от други държави членки. Вж. точка 117 и сл. от решението.

51 — Вж. по-специално Решение по дело Sbarigia, точки 25—29.

52 — Решение от 31 март 2009 г. (C-567/07, Сборник, стр. I-9021, точки 40—47).

53 — Решение от 16 ноември 1995 г. (C-152/94, Recueil, стр. I-3981).

Б – По преюдициалния въпрос

72. С преюдициалното си запитване TAR Lombardia иска Съдът да установи дали национален закон, съгласно който само в аптеките може да се продават отпускани по лекарско предписание лекарствени продукти, които не се заплащат от SSN, а изцяло от потребителя, е съвместим с разпоредбите на ЕС относно свободата на установяване.

1. По наличието на ограничение

73. В съответствие с постоянната съдебна практика всеки национален закон, който — макар да се прилага без дискриминация, основана на гражданство — би могъл да затрудни или да направи по-слабо привлекателно упражняването от страна на гражданите на Съюза на гарантираната от Договора свобода на установяване, представлява ограничение по смисъла на член 49 ДФЕС⁵⁴.

74. Считаю, че предварително условие за каквото и да е тълкуване по настоящото дело е идентифицирането на конкретния пазар, за който се твърди, че ще понесе ограничителните последици от разглежданото законодателство, затруднявайки установяването на чуждестранни оператори.

75. Този елемент не е ясен сам по себе си. На практика в акта за преюдициално запитване този въпрос не е разгледан подробно, а г-жа Venturini само най-общо посочва някои ограничителни последици спрямо професионалната дейност на фармацевтите.

76. В тази връзка припомням, че административните актове, оспорвани от жалбоподателите по главното производство, не са откази на заявления за откриване на аптека, а само откази на заявления за разрешение за продажба на някои специфични лекарствени продукти.

77. Всъщност жалбоподателите не поставят под въпрос съвместимостта с Договора нито на националното законодателство, ограничаващо броя на аптеките в съответствие с *pianta organica* [органичният план], нито на закона, разрешаващ продажбата на лекарствени продукти от клас А само в аптеките. Единствените оспорвани от тях разпоредби са тези, които им забраняват да продават лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание и заплащани изцяло от потребителя.

78. Това ме навежда на мисълта, че възможните ограничителни последици от съответното италианско законодателство върху основните свободи, релевантни по настоящото дело, не са свързани с откриването на аптеки в Италия, а с откриването на обекти за търговия на дребно от типа на дрогерииите.

79. След идентифициране на засегнатия пазар, следваща стъпка е да се провери дали ограничителните последици, породени от въпросното законодателство, са тези по член 49 ДФЕС. С други думи, необходимо е да се прецени дали разглежданото законодателство може да затрудни установяването на чуждестранни оператори на италианския пазар на дрогерии.

80. В становището си Federfarma подчертава, че тези дрогерии по същество са обикновени магазини, в които се продават разнообразни продукти и забраната за продажба на определени лекарствени продукти не може да разубеди чуждестранни оператори да откриват нови дрогерии в Италия.

54 — Вж. Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-299/02, Recueil, стр. I-9761, точка 15 и цитираната съдебна практика) и Решение от 21 април 2005 г. по дело Комисия/Гърция (C-140/03, Recueil, стр. I-3177, точка 27 и цитираната съдебна практика).

81. Считам, че ако дрогериите наистина бяха магазини, чиято основна дейност изобщо не е свързана с продажбата на лекарствени продукти (като супермаркети, бензиностанции и т.н.), то без колебание бих се съгласил с Federfarma и бих приел, че всяка ограничителна последица, предизвикана от разглежданото законодателство, следва да се счита за „твърде неопределена и косвена“⁵⁵, „чисто спекулативна“⁵⁶, или „твърде незначителна и несигурна“⁵⁷, поради което не е от естество да възпрепятства достъпа до пазара.

82. Все пак припомням, че макар да не са изцяло съпоставими с аптеките, дрогериите притежават някои общи черти с тях. Например: i) те са обект на специален здравен и фармацевтичен контрол, осъществяван от компетентните италиански органи, ii) трябва да притежават подходящо оборудване и помещения, за да се гарантира оптимално съхранение и дистрибуция на лекарствени продукти, iii) закупуват лекарствени продукти от същите дистрибуторски мрежи като аптеките и iv) трябва да осигуряват проследяването на продадените лекарствени продукти чрез специфичен код, предоставен от Министерството на здравеопазването. Освен това както в аптеките, така и в дрогериите продажбата на лекарствени продукти трябва винаги да се извършва в присъствието на квалифициран фармацевт. Нещо повече, ясно е, че основната дейност на дрогериите включва продажбата на продукти, които се отнасят до благосъстоянието, здравето, и най-общо казано, до медицинското лечение.

83. В хода на съдебното заседание в отговор на пряко зададен въпрос г-жа Venturini и Federfarma дават твърде различни оценки на количеството и стойността на лекарствените продукти, за продажбата на които жалбоподателите искат разрешение. Струва ми се обаче, че никоя от тези оценки не позволява да се приеме, че тази стопанска дейност е маловажна.

84. При тези обстоятелства не виждам причина да се подлага на съмнение направеният от националния съд анализ, според който разглежданото законодателство наистина поражда ограничителни последици, които могат да възпрепятстват установяването в Италия на оператори, заинтересовани от продажбата на тези лекарствени продукти.

85. С оглед на тези съображения съм склонен да направя извода, че разглежданото законодателство представлява ограничение на свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС. Във всеки случай обаче този въпрос няма решаващо значение за отговора, който предстои да се даде на националната юрисдикция, тъй като, както ще се аргументирам по-нататък, разглежданото законодателство е оправдано от императивни съображения от общ интерес.

2. По обосновката на ограничението

86. Съдът поддържа трайно, че ограничения на свободата на установяване, които се прилагат без дискриминация с оглед на гражданството, могат да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес, при условие че са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел и че не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел⁵⁸.

55 — Решение от 7 март 1990 г. по дело Krantz (C-69/88, Recueil, стр. I-583, точка 11), Решение от 14 юли 1994 г. по дело Peralta (C-379/92, Recueil, стр. I-3453, точка 24), Решение от 30 ноември 1995 г. по дело Esso Espanola (C-134/94, Recueil, стр. I-4223, точка 24) и Решение от 3 декември 1998 г. по дело Bluhme (C-67/97, Recueil, стр. I-8033, точка 22).

56 — Решение от 16 декември 1992 г. по дело B & Q (C-169/91, Recueil, стр. I-6635, точка 15).

57 — Решение от 26 май 2005 г. по дело Burmanjer и др. (C-20/03, Recueil, стр. I-4133, точка 31).

58 — Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer (C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 44 и цитираната съдебна практика) и Решение от 19 май 2009 г. по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др. (C-171/07 и C-172/07, Сборник, стр. I-4171, точка 25).

87. Тъй като няма съмнение, че разглежданото законодателство се прилага без дискриминация с оглед на гражданството, нашият анализ трябва най-вече да се съсредоточи, първо, върху целите, преследвани с това законодателство, и второ, върху въпроса дали ограничението е съобразено с принципа на пропорционалност.

88. По първия въпрос в началото ще отбележа, че релевантните италиански закони са твърде обемисти и сложни и не позволяват на тълкуващия лесно да установи същинската цел или цели, преследвана или преследвани от законодателя. Нещо повече, писменото становище на италианското правителство за съжаление е съвсем лаконично и в него само бегло се споменават цели като опазване на общественото здраве чрез предотвратяване на свръхупотребата на лекарствени продукти и защита на публичните средства посредством недопускане на разхищение на ограничените финансови средства, отпуснати за здравеопазването.

89. Макар теоретично тези цели наистина да представляват приемлива обосновка⁵⁹, тяхната релевантност към висящото дело пред запитващата юрисдикция е твърде съмнителна. Впрочем струва си отново да се припомни, че разглежданото законодателство се отнася единствено до лекарствени продукти, продавани по лекарско предписание и заплащани изцяло от потребителя, а не от SSN, като по този начин както търсенето, така и предлагането са определени. Поради това не виждам как легитимните цели, на които се позовава италианското правителство, могат да бъдат ефективно постигнати от разглежданото законодателство.

90. При все това изложените от страните доводи по този въпрос не са решаващи. Всъщност считам за много по-важно Съдът да може да установи кои са обективните цели, преследвани от законодателя, като анализира самия текст на националните разпоредби, така както те са тълкувани и прилагани от националните съдилища⁶⁰.

91. По настоящото дело Съдът е улеснен в тази задача от предоставената в акта за преюдициално запитване информация, както и от някои решения на италианския конституционен съд, на които страните обширно се позовават в своите писмени и устни становища.

92. В акта за преюдициално запитване TAR Lombardia твърди, че целта на разглежданото италианско законодателство е опазването на общественото здраве посредством гарантиране на равномерно разпространение на аптеките на територията на цялата страна, избягвайки риска от концентрацията им само в зоните, които са най-привлекателни от търговска гледна точка.

93. Тези становища се потвърждават от редица решения на италианския конституционен съд, в чиято постоянна съдебна практика се застъпва, че сложната правна уредба относно аптеките е насочена към гарантиране и контрол на достъпа на гражданите до лекарствени продукти, а оттам и гарантиране на спазването на основното право на здравеопазване⁶¹. Освен това италианският конституционен съд приема, че фармацевтичните услуги са уредени по начин, който да гарантира достатъчно разпространение на лекарствените продукти⁶². Не по-маловажен е фактът, че според конституционния съд конкретната цел на законодателя е да се гарантира

59 — Вж. по-специално Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., точка 33 и Решение от 19 май 2009 г. по дело Комисия/Италия (C-531/06, Сборник, стр. I-4103, точка 57).

60 — Съгласно постоянната съдебна практика обхватът на националните закони, подзаконови и административни разпоредби трябва да се преценява в светлината на тълкуването им от националните съдилища (Решение от 16 декември 1992 г. по дело Katsikas и др. (C-132/91, C-138/91 и C-139/91, Recueil, стр. I-6577, точка 39 и цитираната съдебна практика) и Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия (C-490/04, Сборник, стр. I-6095, точка 49 и цитираната съдебна практика).

61 — Решение на Corte costituzionale № 87 от 10 март 2006 г., точка 3, Решение на Corte costituzionale № 430 от 14 декември 2007 г., точка 4.2.1.

62 — Решение на Corte costituzionale № 430 от 14 декември 2007 г., точка 4.2.1.

надеждност на фармацевтичните услуги както на териториално равнище, така и с оглед на времето и да се осигури на фармацевтите район на обслужване, така че да се предотврати изчезването на местни аптеки, което от своя страна би се отразило отрицателно върху равномерното разпределение на аптеките на територията на страната⁶³.

94. В тази връзка ще припомня, както Съдът трайно поддържа, че по силата на член 52, параграф 1 ДФЕС закрилата на общественото здраве може да обоснове ограничения на основните свободи, гарантирани от Договора, каквато е например свободата на установяване⁶⁴. По-конкретно ограниченията на свободата на установяване могат да бъдат обосновани с целта да се гарантира сигурното и качествено снабдяване на населението с лекарствени средства⁶⁵.

95. В този контекст в решението си по дело Blanco Pérez Съдът е приел, че целта да се осигури снабдяване с лекарствени продукти в съответствие с нуждите на населението чрез широка и добре балансирана мрежа от аптеки, чрез която да се гарантира присъствие и в райони, които са в по-неблагоприятно икономическо положение, може да съставлява императивно съображение от общ интерес⁶⁶.

96. Не намирам причина констатациите на Съда по този въпрос в дело Blanco Pérez да не бъдат еднакво приложими към разглежданото дело. Естествено, италианското правителство не се позовава изрично на този довод. Струва ми се обаче немислимо Съдът да стигне до различни изводи по две дела, които по същество са идентични, само защото по едното адвокатът е представил убедително и детайлно обосновани правни аргументи, докато по другото такива аргументи определено липсват. Ето защо застъпвам становището, че целите, преследвани с разглежданото законодателство, могат да съставляват надлежна обосновка за ограничаване на свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС.

97. Вторият и последен правен въпрос, който трябва да се разгледа, е дали ограничението, въведено с разглежданото законодателство, съответства на принципа на пропорционалност. Действително, както бе посочено по-горе, за разлика от случая по дело Blanco Pérez, жалбоподателите не желаят да откриват нови аптеки, а само да получат разрешение за продажба в притежаваните от тях дрогерии на определени лекарствени продукти, чиято продажба законът разрешава само в аптеките.

98. Тази разлика между двата случая обаче намирам за несъществена. Впрочем очевидно е, че има опасност специалният режим, който италианското законодателство е въвело за аптеките, да бъде застрашен, поне частично, ако се позволи на други видове обекти за търговия на дребно да предлагат лекарствени продукти, които понастоящем се продават само в аптеките.

99. В италианската система на аптеките е поверена дейност по предоставяне на обществена услуга и поради това те имат редица особени задължения и са длъжни да спазват определени ограничения във връзка с начина на упражняване на тяхната дейност. Жалбоподателите не отричат, че някои от тези задължения и ограничения не са наложени на други видове обекти за търговия на дребно: по-специално те не се отнасят за дрогерии.

63 — Решение на Corte costituzionale № 27 от 4 февруари 2003 г., точка 3.2.

64 — Вж., наред с останалите, Решение по дело Hartlauer, точка 46 и Решение по съединени дела Apothekerkammer des Saarlandes и др., точка 27.

65 — Решение по дело Комисия/Италия, точка 52 и цитираната съдебна практика, както и Решение по съединени дела Apothekerkammer des Saarlandes и др., точка 28 и цитираната съдебна практика.

66 — Решение по дело Blanco Pérez, точки 70—73 и цитираната съдебна практика.

100. Тези задължения и ограничения водят до значителни допълнителни разходи за аптеките. Не може да се отрече, че съществено ограничаване на техния монопол върху лекарствените продукти би изложило някои от тези аптеки на риска да загубят икономическата си жизнеспособност, тъй като това би ги лишило от адекватни приходи. Както откриването на нови аптеки в случая по дело Blanco Pérez, разширяването на гамата от лекарствени продукти, предлагани от дрогериите, може да лиши аптеките от значителни средства.

101. Очевидно не е от компетентността на Съда да реши дали — и ако е така, до каква степен и при какви условия — на дрогериите може да бъде разрешено да продават други категории лекарствени продукти, без това да застраши въведената с италианското законодателство система за териториално разпределение на аптеките.

102. Във връзка с това следва да се припомни, че Съдът последователно поддържа, че договорите за ЕС не засягат компетентността на държавите членки да уреждат своите системи за социална сигурност и да приемат по-специално разпоредби, предназначени да организират здравните услуги, каквито са услугите на аптеките⁶⁷. При упражняването на това правомощие обаче държавите членки трябва да спазват правото на ЕС, и по-конкретно разпоредбите на Договора относно основните свободи, тъй като посочените разпоредби забраняват на държавите членки да въведат или да запазват необосновани ограничения за упражняването на тези свободи в областта на здравните грижи⁶⁸.

103. При тълкуването на тези принципи Съдът изтъква, че при преценката за изпълнението на това задължение следва да се държи сметка за обстоятелството, че животът и здравето на хората се нареждат на първо място сред ценностите и интересите, защитавани от Договора, и че държавите членки следва да решат в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве и по какъв начин трябва да бъде постигната посочената степен. Тъй като тази степен може да бъде различна в различните държави членки, на последните следва да се признае известна свобода на преценка⁶⁹.

104. На последно място, Съдът също така посочва, че при известна несигурност относно съществуването или степента на риск за здравето на хората държавата членка може да вземе мерки за защита, без да трябва да чака пълното доказване на наличието на този риск⁷⁰.

105. Това означава, че в ситуация на несигурност държавата членка може да приеме разпоредби, които е вероятно да избегнат, или ограничат до минимум, какъвто и да било риск от недостиг на аптеки в някои части от нейната територия, а оттам и от липса на сигурно и качествено снабдяване с лекарствени продукти⁷¹.

67 — Този принцип е потвърден в съображение 26 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3 и поправки в ОВ L 271, 16.10.2007 г., стр. 18 и ОВ L 33, 3.2.2009 г., стр. 49), което гласи: „[н]астоящата директива не предвижда координация на всички изисквания за достъп до дейностите в областта на фармацията и за тяхното упражняване. По-конкретно, географското разпределение на аптеките и монополът в разпространението на лекарства следва да останат в компетентността на държавите членки. Настоящата директива не засяга законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, забраняващи на търговски дружества упражняване на някои дейности в областта на фармацията или въвеждащи определени условия за упражняването на такива дейности“.

68 — Вж. в този смисъл Решение по дело Hartlauer, точка 29, Решение по дело Комисия/Италия, точка 35 и цитираната съдебна практика, и Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., точка 18 и цитираната съдебна практика.

69 — Решение от 11 септември 2008 г. по дело Комисия/Германия (C-141/07, Сборник, стр. I-6935, точка 51 и цитираната съдебна практика) и Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., точка 19 и цитираната съдебна практика.

70 — Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., точка 30 и Решение по дело Blanco Pérez, точка 74.

71 — Решение по дело Blanco Pérez, точка 75.

106. Предлагането само в аптеките на всички лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание (независимо от това кой поема заплащането им), явно е въведено тъкмо като гаранция срещу подобен риск. Нищо от фактите, изложени по настоящото производство, не навежда на мисълта, че съществува друга мярка, алтернативна на предвидената в разглежданото законодателство, която да е по-малко ограничителна за икономическите оператори и в същото време да дава същата степен на гаранции за държавата за постигането на преследваните цели.

107. Поради това считам, че разглежданото законодателство е съобразено с принципа на пропорционалност.

IV – Заключение

108. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос, отправен от Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Италия), по следния начин:

„Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национално законодателство като разглежданото по главното производство, което забранява продажбата извън аптеките на лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание, но заплащани от потребителя“.