



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
NILS WAHL  
της 5ης Σεπτεμβρίου 2013<sup>1</sup>

**Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-159/12, C-160/12 και C-161/12**

**Alessandra Venturini**  
κατά  
**A.S.L. Varese κ.λπ.**  
**Maria Rosa Gramegna**  
κατά  
**A.S.L. Lodi κ.λπ.**  
**Anna Muzzio**  
κατά  
**A.S.L. Pavia κ.λπ.**

[αίτηση του Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Ιταλία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Ελευθερία εγκαταστάσεως — Παραδεκτό — Πραγματικά στοιχεία της κύριας δίκης περιοριζόμενα στο εσωτερικό ενός μόνο κράτους μέλους — Δημόσια υγεία — Εθνική νομοθεσία επιβάλλουσα περιορισμό στην πώληση χορηγουμένων μόνο με συνταγή φαρμακευτικών προϊόντων το κόστος των οποίων βαρύνει εξ ολοκλήρου τον πελάτη — Καταστήματα πώλησεως παραφαρμακευτικών ειδών»

1. Η A. Venturini, η M. R. Gramegna και η A. Muzzio –οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης (στο εξής: προσφεύγουσες)– είναι διπλωματούχοι φαρμακοποιοί εγγεγραμμένες στον Ordine dei Farmacisti di Milano (Σύλλογο Φαρμακοποίων Μιλάνου) και ιδιοκτήτριες καταστημάτων πώλησης παραφαρμακευτικών ειδών.
2. Στην ουσία, οι προσφεύγουσες ισχυρίζονται ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Περιφερειακό Διοικητικό Δικαστήριο Λομβαρδίας, στο εξής: TAR Lombardia) ότι, απαγορεύοντάς τους να πωλούν φαρμακευτικά προϊόντα για τα οποία απαιτείται ιατρική συνταγή, το κόστος όμως των οποίων δεν καλύπτεται από το εθνικό σύστημα υγείας αλλά από τον πελάτη, οι εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις (στο εξής: επίμαχη νομοθετική ρύθμιση) επιβάλλουν ανεπίτρεπτο περιορισμό στην ελευθερία εγκατάστασης που καθιερώνει το άρθρο 49 ΣΛΕΕ.
3. Όλες οι προσφεύγουσες έχουν ιταλική ιθαγένεια, είναι εγκατεστημένες στην Ιταλία και η προσφυγή τους βάλλει κατά ρυθμίσεων της ιταλικής νομοθεσίας. Καμία τους δεν φαίνεται να έχει κάνει χρήση κάποιας από τις παρεχόμενες από τη Συνθήκη ελευθερίες σε σχέση με την κατάσταση που εξετάζεται στο πλαίσιο της κύριας δίκης.
4. Επομένως, από απόψεως πραγματικών περιστατικών, η κατάσταση των προσφευγουσών φαίνεται ότι δεν εξέρχεται των συνόρων ενός και μόνο κράτους μέλους. Όντως, οι εκκρεμούσες ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου υποθέσεις δεν παρουσιάζουν κανένα διασυνοριακό στοιχείο.

<sup>1</sup> — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

5. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρμόδιο να δώσει απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα που του υπέβαλε το TAR Lombardia σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 49 ΣΛΕΕ;

6. Αυτό είναι, κατά τη γνώμη μου, το κρίσιμο ζήτημα στο πλαίσιο της παρούσης διαδικασίας, το οποίο συνεπώς θα εξετάσω πρώτο με τις προτάσεις μου. Στο δεύτερο μέρος των παρουσών προτάσεων, αφού υποβάλω δίκην ενδιάμεσου συμπεράσματος την πρόταση να κριθεί παραδεκτή η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους διαφωνώ με τον ισχυρισμό των προσφευγουσών ότι η επίμαχη εθνική ρύθμιση δεν είναι συμβατή με το άρθρο 49 της ΣΛΕΕ.

## I – Το νομικό πλαίσιο

7. Στην Ιταλία, ο νόμος 468/1913 προσέδωσε στην παροχή υπηρεσιών φαρμακευτικής περίθαλψης το χαρακτήρα «βασικής κρατικής δραστηριότητας» που μπορεί να ασκείται μόνο από δημοτικά ή κοινοτικά φαρμακεία ή από ιδιωτικά φαρμακεία που λειτουργούν με κρατική άδεια. Ένα διοικητικό μέτρο για τον έλεγχο της προσφοράς τέθηκε σε ισχύ: το «rianta organica» (οργανόγραμμα), που είναι ένα είδος διαγράμματος γεωγραφικής κατανομής προοριζόμενου να διασφαλίσει την ισόρροπη διανομή των φαρμακευτικών προϊόντων στο σύνολο της εθνικής επικράτειας. Αξίζει να σημειωθεί ότι το μεταγενέστερο Βασιλικό Διάταγμα 1265/1934 περιόρισε το δικαίωμα για πώληση παντός φαρμακευτικού προϊόντος αποκλειστικά στα φαρμακεία (άρθρο 122).

8. Αργότερα, με τον νόμο 537/1993 τα φαρμακευτικά προϊόντα επαναταξινομήθηκαν στις ακόλουθες κατηγορίες: «κατηγορία Α»: βασικά φαρμακευτικά προϊόντα και φάρμακα για χρόνιες παθήσεις· «κατηγορία Β»: φάρμακα (εκτός εκείνων της κατηγορίας Α) σημαντικού θεραπευτικού ενδιαφέροντος· και «κατηγορία C»: άλλα φάρμακα που δεν υπάγονται στις κατηγορίες Α και Β. Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 14, του νόμου 537/1993, το κόστος των φαρμάκων που υπάγονται στις κατηγορίες Α και Β καλύπτονται εξ ολοκλήρου από το Servizio Sanitario Nazionale (Εθνικό Σύστημα Υγείας, στο εξής: SSN), ενώ το κόστος των προϊόντων της κατηγορίας C βαρύνει εξ ολοκλήρου τον πελάτη.

9. Αργότερα, το άρθρο 85, παράγραφος 1, του νόμου 388/2000 κατήργησε την κατηγορία Β, ενώ το άρθρο 1 του νόμου 311/2004 εισήγαγε μια νέα κατηγορία φαρμακευτικών προϊόντων –τη «C-bis»– όπου υπήχθησαν φαρμακευτικά προϊόντα για τα οποία δεν απαιτείται ιατρική συνταγή και για τα οποία, σε αντίθεση με τα προϊόντα άλλων κατηγοριών, επιτρέπεται η διαφήμιση προς το κοινό (γνωστά ως «φάρμακα over-the-counter»). Όπως στην περίπτωση των φαρμακευτικών προϊόντων της κατηγορίας C, το κόστος των φαρμακευτικών προϊόντων της κατηγορίας C-bis προβλέπεται ότι βαρύνει τον πελάτη.

10. Με το νομοθετικό διάταγμα 223/2006, το οποίο κατόπιν μετατράπηκε στο νόμο 248/2006 (διάταγμα Bersani), επετράπη το άνοιγμα νέων εμπορικών καταστημάτων, διαφορετικών από τα φαρμακεία. Τα καταστήματα αυτά αποκαλούνται συνήθως καταστήματα πωλήσεως παραφαρμακευτικών ειδών («parafarmacie») και τους επιτρέπεται να πωλούν φάρμακα ελεύθερης διαθέσεως («over-the-counter» της «κατηγορίας C-bis»). Όπως προσφάτως, το νομοθετικό διάταγμα 201/2011, που έχει πλέον μετατραπεί στον νόμο 214/2011, διεύρυνε περαιτέρω τις κατηγορίες φαρμακευτικών προϊόντων που μπορούν να πωλούνται από καταστήματα πωλήσεως παραφαρμακευτικών ειδών, οπότε τα καταστήματα αυτά μπορούν σήμερα να διαθέτουν προς πώληση στο κοινό μερικά από τα φαρμακευτικά προϊόντα της κατηγορίας C για τα οποία δεν απαιτείται ιατρική συνταγή.

## II – Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα

11. Στις 30 Ιουνίου 2012 καθεμιά από τις προσφεύγουσες υπέβαλε αίτηση στην αρμόδια Azienda Sanitaria Locale (ASL) (τοπική υγειονομική αρχή), καθώς και στους αρμόδιους δήμους, στο Ministero della Salute (Υπουργείο Υγείας) και στον Agenzia Italiana del Farmaco (Ιταλικό Οργανισμό Φαρμάκου), προκειμένου να τους χορηγηθεί άδεια να πωλούν στο κοινό φαρμακευτικά προϊόντα για τα οποία απαιτείται ιατρική συνταγή αλλά το κόστος των οποίων φέρει εξ ολοκλήρου ο πελάτης, καθώς και όλα τα φαρμακευτικά ιδιοσκευάσματα για κτηνιατρική χρήση που χορηγούνται με ιατρική συνταγή, τα οποία επίσης βαρύνουν εξ ολοκλήρου τον πελάτη που τα αγοράζει.

12. Στις 15 και 17 Αυγούστου 2011 αντίστοιχα, οι αρμόδιες ASL απέρριψαν όλες τις ως άνω αιτήσεις με την αιτιολογία ότι, σύμφωνα με την ισχύουσα εθνική νομοθεσία, τα οικεία φαρμακευτικά προϊόντα επιτρεπόταν να πωλούνται μόνον από τα φαρμακεία. Παρόμοιες αρνητικές απαντήσεις δόθηκαν από το Υπουργείο Υγείας στις 16 και στις 18 Αυγούστου 2011 αντίστοιχα. Στη συνέχεια θα χρησιμοποιού για τις αναφορές σε όλες μαζί τις εν λόγω αποφάσεις την έκφραση «οι επίμαχες αποφάσεις».

13. Οι προσφεύγουσες προσέβαλαν τις επίμαχες αποφάσεις ενώπιον του TAR Lombardia, ισχυριζόμενες ότι η ιταλική νομοθεσία στην οποία στηρίχτηκαν δεν ήταν συμβατή με το δίκαιο της ΕΕ.

14. Στο πλαίσιο των διαδικασιών αυτών, το ιταλικό δικαστήριο, διατηρώντας αμφιβολίες σχετικά με το αν η επίμαχη νομοθεσία είναι συμβατή με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Συνθήκη), αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το εξής ερώτημα:

«Απαγορεύουν οι αρχές της ελευθερίας εγκαταστάσεως, της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της προστασίας του ανταγωνισμού, τις οποίες διακηρύσσουν τα άρθρα 49 επ. ΣΛΕΕ, εθνική ρύθμιση η οποία δεν επιτρέπει στον αδειούχο φαρμακοποιό που είναι εγγεγραμμένος στον οικείο επαγγελματικό σύλλογο αλλά δεν είναι ιδιοκτήτης εμπορικού καταστήματος εντεταγμένου στο “*pianta organica*” [οργανόγραμμα], να προβαίνει σε λιανική διάθεση, από το κατάστημα παραφαρμακευτικών ειδών ιδιοκτησίας του, και φαρμάκων που χορηγούνται με ιατρική συνταγή “λευκού χρώματος” [*ricetta bianca*] –δηλαδή φαρμάκων που δεν καλύπτονται από το [εθνικό σύστημα υγείας] και βαρύνουν εξ ολοκλήρου τον πολίτη– θεσπίζοντας και σε αυτό τον τομέα απαγόρευση πώλησεως φαρμακευτικών προϊόντων συγκεκριμένων κατηγοριών και αριθμητικό περιορισμό των εμπορικών καταστημάτων που εδρεύουν στην επικράτεια;»

15. Γραπτές παρατηρήσεις στην παρούσα διαδικασία κατέθεσαν η A. Venturini, η Federfarma, η Ιταλική, η Ισπανική και η Πορτογαλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή. Κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση της 15ης Μαΐου 2013, ανέπτυξαν προφορικώς παρατηρήσεις η A. Venturini, η Federfarma, η Ισπανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Δυστυχώς, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν έλαβε μέρος στην επ’ ακροατηρίου συζήτηση, παρά την πολυπλοκότητα της επίμαχης εθνικής νομοθετικής ρύθμισης και παρά το γεγονός ότι οι γραπτές παρατηρήσεις της είναι ιδιαίτερα λακωνικές.

## III – Ανάλυση

### A – Παραδεκτό

16. Τόσο στις γραπτές παρατηρήσεις της όσο και κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση, η Federfarma αμφισβήτησε το παραδεκτό της υπό κρίση αίτησης έκδοσης προδικαστικής απόφασης. Ισχυρίστηκε κατ’ ουσίαν ότι, ελλείψει οιοδήποτε στοιχείου διακρατικότητας, το υποβληθέν από το TAR Lombardia προδικαστικό ερώτημα δεν παρουσιάζει κανένα σύνδεσμο με το δίκαιο της ΕΕ και έχει, ως εκ τούτου, υποθετικό χαρακτήρα. Η Federfarma στηρίχθηκε ειδικότερα στο συμπέρασμα στο οποίο

κατέληξε το Δικαστήριο στην υπόθεση Sbarigia<sup>2</sup>.

17. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η A. Venturini τόνισε ότι, μολονότι δεν υπήρχε πραγματικό διασυνοριακό στοιχείο στην ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου εκκρεμούσα υπόθεση, η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση είχε δυνάμει σημαντικές περιοριστικές συνέπειες επί της δυνατότητας επιχειρηματιών ή επιχειρήσεων εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη να εγκατασταθούν στην Ιταλία. Ως εκ τούτου, το ερώτημα πρέπει, κατ' αυτήν, να κριθεί παραδεκτό. Η Επιτροπή διαφώνησε και αυτή με τον ισχυρισμό της Federfarma, επικαλούμενη κατά κύριο λόγο την απόφαση στην υπόθεση Blanco Pérez<sup>3</sup>, όπου οι πραγματικές περιστάσεις ήταν σε μεγάλο βαθμό όμοιες με τις περιστάσεις της υπόθεσης που εκκρεμεί σήμερα ενώπιον του TAR Lombardia και όπου το Δικαστήριο έκρινε εαυτό αρμόδιο.

18. Συμφωνώ με την Επιτροπή και τις προσφεύγουσες ότι, λαμβανομένης υπόψη της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, οι ενστάσεις της Federfarma πρέπει να απορριφθούν.

19. Πρέπει ωστόσο να υπομνησθεί επίσης ότι η νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά το παραδεκτό προδικαστικών ερωτημάτων υποβαλλομένων από εθνικά δικαστήρια σε υποθέσεις όπου όλα τα στοιχεία περιορίζονται εντός της επικρατείας ενός μόνο κράτους μέλους έχει σχολιαστεί αρνητικά από ορισμένους γενικούς εισαγγελείς<sup>4</sup> καθώς και από μέλη της νομικής ακαδημαϊκής κοινότητας<sup>5</sup>.

20. Ομολογουμένως, ορισμένα από τα αρνητικά αυτά σχόλια κατά της εν λόγω νομολογίας δεν είναι εντελώς αβάσιμα. Ερμηνευόμενη πολύ διασταλτικά, η συγκεκριμένη αυτή τοποθέτηση της νομολογίας θα μπορούσε να εκληφθεί ως σημαίνουσα ότι, σε σχεδόν οποιαδήποτε περίπτωση κατά την οποία ένας επιχειρηματίας επικαλείται τις διατάξεις της ΕΕ περί εσωτερικής αγοράς ενώπιον εθνικού δικαστηρίου προκειμένου να αμφισβητήσει το κύρος εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων, το Δικαστήριο πρέπει οπωσδήποτε να εκδώσει απόφαση –ακόμη και αν η εν λόγω ρύθμιση μπορεί να έχει θεσπιστεί για όλως θεμιτούς σκοπούς και οι επιπτώσεις της στο ενδοκοινοτικό εμπόριο να είναι περιθωριακού χαρακτήρα, αμελητέες ή καθαρά υποθετικές.

21. Μια τέτοια διασταλτική ερμηνεία δεν είναι ούτε χρήσιμη ούτε υποστηρίξιμη. Πράγματι, ενέχει τον κίνδυνο να προβαίνει το Δικαστήριο σε ερμηνεία κανόνων της ΕΕ παρά την απουσία οποιασδήποτε πραγματικής απειλής κατά της ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ<sup>6</sup>, εκδίδοντας αποφάσεις που ενδεχομένως θα είναι εντελώς ξένες προς το πραγματικό και νομικό πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου<sup>7</sup> και διευρύνοντας με τον τρόπο αυτό το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ πέραν των ορίων που ορίζει η Συνθήκη<sup>8</sup>.

22. Περαιτέρω, η διεύρυνση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου κατόπιν της θέσεως σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, συνδυαζόμενη με τη σημαντική αύξηση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, που κορυφώθηκε με την πρόσφατη προσχώρηση της Κροατίας, θα μπορούσε να επηρεάσει σημαντικά την ικανότητα του Δικαστηρίου να

2 — Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2010, C-393/08, Sbarigia (Συλλογή 2010, σ. I-6337).

3 — Απόφαση της 1ης Ιουνίου 2010, C-570/07 και C-571/07, Blanco Pérez και Chao Gómez (Συλλογή 2010, σ. I-4629).

4 — Βλ., ιδίως, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Darmon στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-297/88 και C-197/89, Dzodzi (Συλλογή 1990, σ. I-3763), τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesaurο στην υπόθεση C-346/93, Kleinwort Benson (Συλλογή 1995, σ. I-615), τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. Jacobs στην υπόθεση C-28/95, Leur-Bloem (Συλλογή 1997, σ. I-4161) και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Saggio στην υπόθεση C-448/98, Guimont (Συλλογή 2000, σ. 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, σ. 195 έως 219, στη σ. 217· Simon, D., «Questions préjudicielles», *Journal de droit international*, 118(2) 1991, σ. 455 έως 457, στη σ. 457· και Fenger, N., «Article 177», στο: Smit, H. και Herzog, P. (επιμ.), *The Law of the European Community: a commentary to the EEC Treaty*, Matthew Bender & Co., Νέα Υόρκη, 1997, σ. 5-443 έως 5-470, στη σ. 5-466.

6 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. Jacobs στην προπαρατεθείσα υπόθεση Leur-Bloem (σημείο 47).

7 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Tizzano στην υπόθεση C-267/99, Adam (Συλλογή 2001, σ. I-7467, σημείο 34).

8 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Darmon στην προπαρατεθείσα υπόθεση Dzodzi (σημεία 10 και 11).

εκδικάζει τις ενώπιόν του υποβαλλόμενες υποθέσεις με την αναγκαία ταχύτητα, διατηρώντας παράλληλα την ποιότητα των αποφάσεων του<sup>9</sup>. Όντως, τα στατιστικά στοιχεία της δραστηριότητας του Δικαστηρίου για το περασμένο έτος μαρτυρούν σαφή και σταθερή αύξηση του αριθμού των αιτήσεων για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων<sup>10</sup>.

23. Φρονώ, επομένως, ότι ένας εις βάθος προβληματισμός του Δικαστηρίου επί των ζητημάτων που αφορούν το παραδεκτό αιτήσεων εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων θα ήταν, επί του παρόντος, και επίκαιρος και πρόσφορος. Με την προοπτική αυτή, προτού εξηγήσω αναλυτικότερα γιατί θεωρώ ότι το ερώτημα που υπέβαλε το TAR Lombardia στο πλαίσιο της παρούσης υποθέσεως είναι παραδεκτό, θα εκθέσω κάποιες γενικές σκέψεις μου επί του ζητήματος αυτού, με την πρόθεση να συμβάλω στον εν λόγω προβληματισμό.

24. Καίτοι δεν πιστεύω ότι η νομολογία του Δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού πρέπει να ανατραπεί ή ότι το πεδίο της πρέπει να περιοριστεί ριζικά, είμαι πεπεισμένος ότι επιβάλλεται η εν λόγω νομολογία να ερμηνεύεται συσταλτικά ώστε να αποφεύγονται οι κίνδυνοι που συνοδεύουν την υπερβολική διεύρυνση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου.

25. Ωστόσο, αυτά που θα προτείνω δεν θα πρέπει να θεωρηθούν ότι αφορούν μόνον το παραδεκτό αιτήσεων για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων που αφορούν εθνικές ρυθμίσεις οι οποίες υποστηρίζεται ότι περιορίζουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Αντίθετα, υφίσταται ένα γενικότερο πρόβλημα που βαίνει πέραν των 100 περίπου υποθέσεων που υποβάλλονται κάθε χρόνο στο Δικαστήριο σχετικά με ζητήματα που αφορούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες και πρόκειται για πρόβλημα το οποίο μπορεί κάλλιστα να έχει αντίκτυπο στο σύνολο των αιτήσεων για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων.

## 1. Η νομολογία του Δικαστηρίου

26. Πρωτίστως, θα υπενθυμίσω ότι, σύμφωνα με μια καθιερωμένη αρχή του ουσιαστικού δικαίου της ΕΕ, οι διατάξεις της Συνθήκης περί των θεμελιωδών ελευθεριών «δεν μπορούν να εφαρμοστούν σε δραστηριότητες των οποίων όλα τα συναφή στοιχεία έχουν σχέση με ένα και μόνον κράτος μέλος»<sup>11</sup>.

27. Η ανάγκη υπάρξεως διασυνοριακού στοιχείου προκειμένου να είναι εφαρμοστέες οι διατάξεις της Συνθήκης περί των θεμελιωδών ελευθεριών συνάδει ακριβώς με τον σκοπό των διατάξεων αυτών. Παραφράζοντας τη διατύπωση του γενικού εισαγγελέα G. Tesauro στην υπόθεση Hünernmund, ο σκοπός αυτός συνίσταται στο «να προαγάγει [η Συνθήκη] την ελεύθερη άσκηση της εμπορικής δραστηριότητας εντός [της Ένωσης] [και όχι] να διασφαλίσει την κατά το δυνατόν μεγαλύτερη ανάπτυξη [...] του εμπορίου [εντός των κατ' ιδίαν κρατών μελών]»<sup>12</sup>. Στο ίδιο πνεύμα, ο γενικός εισαγγελέας A. Tizzano τόνισε, στην υπόθεση CaixaBank France, ότι ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες η οποία διευρύνει το πεδίο εφαρμογής τους πέραν των ορίων τους «ισοδυναμεί [...] με χρησιμοποίηση της Συνθήκης προς επίτευξη ενός ξένου προς αυτήν σκοπού: όχι της εγκαθιδρύσεως μιας εσωτερικής αγοράς, στην οποία οι προβλεπόμενοι όροι

9 — Βλ., για παράδειγμα, την ανάλυση στην οποία προέβη η Επιτροπή της Βουλής των Λόρδων για θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης, 16η έκθεση της συνόδου 2012-13, «Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report», 29 Απριλίου 2013, σ. 9 και 24.

10 — Σύμφωνα με τις Ετήσιες Εκθέσεις του Δικαστηρίου (βλ., π.χ., τις εκθέσεις για το 2004, σ. 183 και για το 2012, σ. 90), υποβλήθηκαν 224 αιτήσεις προδικαστικών αποφάσεων το 2004, 385 αιτήσεις το 2010 και 404 αιτήσεις το 2012.

11 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 1997, C-134/95, USSL No 47 di Biella (Συλλογή 1997, σ. I-195, σκέψη 19), την απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, C-108/98, R.I.S.A.N. (Συλλογή 1999, σ. I-5219, σκέψη 23), την απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-97/98, Jägerskiöld (Συλλογή 1999, σ. I-7319, σκέψη 42), και την απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-245/09, Omalet (Συλλογή 2010, σ. I-13771, σκέψη 12).

12 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesauro στην υπόθεση C-292/92, Hünernmund κ.λπ. (Συλλογή 1993, σ. I-6787, σημεία 1 και 28).

είναι αυτοί μιας ενιαίας αγοράς και εντός της οποίας οι επιχειρηματίες μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα, αλλά εκείνου της εγκαθιδρύσεως μιας αγοράς χωρίς κανόνες, ή ακόμα μιας αγοράς στην οποία απαγορεύονται καταρχήν οι κανόνες, εκτός όταν είναι απαραίτητοι και σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας προς ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών γενικού συμφέροντος»<sup>13</sup>.

28. Επομένως, όταν η πραγματική κατάσταση την οποία αφορά η υπόθεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου δεν έχει οποιοδήποτε στοιχείο που να τη συνδέει με την άσκηση θεμελιώδους ελευθερίας, η εξέταση του συμβατού της οικείας εθνικής νομοθετικής ρύθμισης με τις διατάξεις της ΕΕ των οποίων γίνεται επίκληση δεν είναι, κατ' αρχήν, αναγκαία για την έκδοση της απόφασης του εθνικού δικαστηρίου. Στο βαθμό που οι κανόνες της Συνθήκης δεν τυγχάνουν εφαρμογής στην υπόθεση ενώπιον ενός αιτούντος δικαστηρίου, η απάντηση στα υποβαλλόμενα προδικαστικά ερωτήματα δεν είναι λυσιτελής για την επίλυση της διαφοράς και, συνεπώς, τα ερωτήματα αυτά θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ερωτήματα υποθετικής φύσεως.

29. Ωστόσο, η αρχή αυτή ουσιαστικού δικαίου πρέπει να συνυπάρξει αρμονικά με μερικές γενικές αρχές διαδικαστικής φύσεως. Δεν είναι καν ανάγκη να τονίσω ότι μια σχετικώς «γενναιόδωρη» προσέγγιση εκ μέρους του Δικαστηρίου όσον αφορά το παραδεκτό αιτήσεων εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων έχει σαφώς ρίζες στο ίδιο το κείμενο της Συνθήκης. Πράγματι, το άρθρο 267 ΣΛΕΕ απαιτεί μόνο «[να] ανακύπτει [ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους]» ζήτημα ερμηνείας κανόνων του δικαίου της ΕΕ. Στην περίπτωση αυτή, εναπόκειται, κατ' αρχήν, στο δικαστήριο αυτό να αποφασίσει αν «κρίνει ότι απόφαση επί του ζητήματος είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του απόφασης».

30. Η πλουσιότετη νομολογία του Δικαστηρίου κατ' εφαρμογήν του άρθρου 267 ΣΛΕΕ συνάδει επίσης με το πνεύμα συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, το οποίο «πρέπει να κυριαρχεί στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων»<sup>14</sup>.

31. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, μόνο στα εθνικά δικαστήρια τα οποία έχουν επιληφθεί της διαφοράς και τα οποία οφείλουν να αναλάβουν την ευθύνη της δικαστικής αποφάσεως που πρόκειται να εκδώσουν, εναπόκειται να εκτιμήσουν, ενόψει των ιδιομορφιών κάθε υποθέσεως, τόσο την ανάγκη προδικαστικής αποφάσεως για να μπορέσουν να εκδώσουν την δική τους απόφαση όσο και τη λυσιτέλεια των ερωτημάτων που υποβάλλουν στο Δικαστήριο. Συνεπώς, εφόσον τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο υποχρεούται, κατ' αρχήν, να απαντήσει<sup>15</sup>. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να αρνηθεί να απαντήσει σε προδικαστικό ερώτημα εθνικού δικαστηρίου παρά μόνον όταν η ζητούμενη ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου δεν έχει προδήλως καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσης ή ακόμα όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί<sup>16</sup>.

13 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Tizzano στην υπόθεση C-442/02, CaixaBank France (Συλλογή 2004, σ. I-8961, σημείο 63). Μολονότι οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Tizzano –όπως και οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesaurο, στις οποίες αναφέρεται η προηγούμενη υποσημείωση– αφορούσαν την έννοια του «περιορισμού» στο πλαίσιο των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν τις βασικές ελευθερίες, θεωρώ ότι οι σκέψεις τους επί του σημείου αυτού είναι χρήσιμες, *mutatis mutandis*, και όσον αφορά το παραδεκτό αιτήσεων που αφορούν το συμβατό εθνικών μέτρων με τις εν λόγω διατάξεις της Συνθήκης.

14 — Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2009, C-261/08 και C-348/08, Zurita García και Choque Cabrera (Συλλογή 2009, σ. I-10143, σκέψη 36), και απόφαση της 24ης Απριλίου 2012, C-571/10, Kamberaj (σκέψη 41).

15 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, C-119/05, Lucchini (Συλλογή 2007, σ. I-6199, σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και την απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2011, C-509/09 και C-161/10, eDate Advertising και Martinez (σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

16 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσες αποφάσεις Lucchini (σκέψη 44 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) και eDate Advertising και Martinez (σκέψη 33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

32. Η ανάγκη αρμονικής συνύπαρξης των ανωτέρω αρχών ουσιαστικού δικαίου με αυτές τις διαδικαστικής φύσεως αρχές οδήγησε το Δικαστήριο, σε μια σειρά υποθέσεων, να θεωρήσει παραδεκτά προδικαστικά ερωτήματα που του υποβλήθηκαν παρά το γεγονός ότι όλα τα πραγματικά στοιχεία της κύριας δίκης περιορίζονταν στο εσωτερικό ενός μόνο κράτους μέλους. Καίτοι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου αυτού του είδους δεν μπορούν να ταξινομηθούν σε σαφώς προσδιορισμένες ομάδες, είναι δυνατό να διακρίνουμε, κατά τη γνώμη μου, τρεις κύριες τάσεις.

33. Στις αποφάσεις της πρώτης ομάδας, ξεκινώντας πιθανώς με την απόφαση Oosthoek<sup>17</sup>, που επιβεβαιώθηκε προσφάτως με την απόφαση Blanco Pérez (νομολογία Oosthoek), το Δικαστήριο επεσήμανε ότι, μολονότι τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης περιορίζονταν εντός ενός μόνο κράτους μέλους, δεν μπορούσαν να αποκλειστούν ορισμένα διασυνοριακά αποτελέσματα της επίμαχης εθνικής ρύθμισης<sup>18</sup>. Κατά συνέπεια, έκρινε παραδεκτά τα υποβληθέντα ερωτήματα.

34. Η συλλογιστική του Δικαστηρίου είναι, κατά τη γνώμη μου, ορθή, στον βαθμό που δεν δίνει την εντύπωση ότι καθιερώνει τεκμήριο ή οιονεί τεκμήριο ότι το Δικαστήριο οφείλει να αποφαινεται σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες δεν μπορεί να αποκλειστεί *a priori* ότι ενδέχεται να υπάρξουν συνέπειες για τις εντός της Ένωσης εμπορικές συναλλαγές.

35. Πράγματι, δεν υπάρχει λόγος να περιορίζεται η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου, προκειμένου για προδικαστικές αποφάσεις, σε υποθέσεις που περιέχουν *πραγματικό* και *άμεσο* διασυνοριακό στοιχείο. Εφόσον υφίστανται επαρκείς λόγοι να θεωρηθεί ότι η εθνική νομοθετική ρύθμιση είναι *ικανή* να παραγάγει τα διασυνοριακά αποτελέσματα που έχουν σημασία, για παράδειγμα, τα αποτελέσματα στα οποία αναφέρονται τα άρθρα 34, 35, 45, 49, 56 ή 63 ΣΛΕΕ, τότε η εν λόγω νομοθετική ρύθμιση εμπίπτει σαφώς στο πεδίο των διατάξεων αυτών της Συνθήκης.

36. Επιπλέον, θεωρώ ότι δεν θα ήταν λογικό να υιοθετηθεί το αξίωμα ότι, για να εξεταστεί μια αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως από το Δικαστήριο, θα πρέπει να προβληθούν υποχρεωτικά όλες οι δυνατές προσβολές των θεμελιωδών ελευθεριών στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας που κινήθηκε από διάδικο ο οποίος έχει ασκήσει (ή προσπαθεί να ασκήσει) μία από τις ελευθερίες αυτές. Μια τόσο συσταλτική ερμηνεία των αρχών που διέπουν το παραδεκτό αιτήσεων εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων θα στερούσε από το Δικαστήριο τη δυνατότητα να αποφαινεται επί εθνικών ρυθμίσεων οι οποίες ενδεχομένως θα παρεμπόδιζαν σοβαρά την πρόσβαση σε εθνικές αγορές και οι οποίες, γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, απέτρεψαν ξένες επιχειρήσεις από το να προσπαθήσουν να εισέλθουν στις εν λόγω αγορές. Είναι συχνά ευκολότερο για τους πολίτες του οικείου κράτους μέλους –δεδομένου ότι η απαιτούμενη επιβάρυνση γι' αυτούς είναι μικρότερη, δεν αντιμετωπίζουν το εμπόδιο της γλώσσας και είναι περισσότερο εξοικειωμένοι τόσο με το εθνικό νομικό σύστημα όσο και με την τοπική διοικητική πρακτική– να αμφισβητήσουν εθνικές ρυθμίσεις οι οποίες δεν συμβιβάζονται με τους κανόνες που αφορούν την εσωτερική αγορά. Θα μπορούσε, για παράδειγμα, να υποστηριχθεί ότι, στην υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον του TAR Lombardia, είναι καθαρά τυχαίο το γεγονός ότι όλα τα στοιχεία της υπόθεσης περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνο κράτους μέλους. Οι προσφεύγουσες θα μπορούσαν κάλλιστα να είναι υπήκοοι άλλου κράτους μέλους.

37. Συνεπώς, συμφωνώ με τον γενικό εισαγγελέα L. A. Geelhoed ο οποίος, στις προτάσεις του στην υπόθεση Reisch, εξέφρασε την άποψη ότι «το κριτήριο για το αν το Δικαστήριο πρόκειται να δώσει απάντηση στα υποβαλλόμενα προδικαστικά ερωτήματα αποτελούν η φύση και το περιεχόμενο του εθνικού μέτρου και όχι τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης»<sup>19</sup>.

17 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (Συλλογή 1982, σ. 4575).

18 — Βλ., επίσης, την απόφαση της 7ης Μαΐου 1997, C-321/94 έως C-324/94, Pistre κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-2343, σκέψη 45), και την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1988, 298/87, Smanor (Συλλογή 1988, σ. 4489, σκέψεις 8 έως 10).

19 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-515/99, C-519/99 έως C-524/99 και C-526/99 έως C-540/99, Reisch κ.λπ. (Συλλογή 2002, σ. I-2157, σημείο 88).

38. Είναι σαφές ότι, όταν υφίσταται πραγματικό διασυνοριακό στοιχείο στην κύρια δίκη, η σημασία της ερμηνείας των κανόνων της Συνθήκης από το Δικαστήριο για το αιτούν δικαστήριο είναι αμέσως προφανής. Όταν, αντίθετα, όλα τα πραγματικά περιστατικά εντοπίζονται στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους, δεν μπορεί να υπάρχει τεκμήριο ύπαρξης διασυνοριακών αποτελεσμάτων. Συνεπώς, αν η πτυχή αυτή δεν προκύπτει σαφώς από τον φάκελο της δικογραφίας, το αιτούν δικαστήριο έχει την υποχρέωση να εξηγήσει στο Δικαστήριο γιατί η εφαρμογή του εξεταζόμενου μέτρου υπάρχει το ενδεχόμενο να παρεμποδίσει την άσκηση κάποιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες από αλλοδαπές επιχειρήσεις ή αλλοδαπούς επιχειρηματίες. Εφόσον δεν του παρασχεθούν σχετικώς λεπτομερείς εξηγήσεις, το Δικαστήριο δικαιούται, κατά τη γνώμη μου, να αποφανθεί ότι το ερώτημα έχει υποθετικό χαρακτήρα ή ότι δεν έχει στη διάθεσή του επαρκείς πληροφορίες για να μπορέσει να προβεί σε χρήσιμη ερμηνεία των κανόνων της Συνθήκης.

39. Στη δεύτερη ομάδα αποφάσεων, που ενσωματώνουν τη δεύτερη τάση της νομολογίας, αρχής γενομένης με την απόφαση *Guimont*<sup>20</sup>, που επιβεβαιώθηκε κι αυτή προσφάτως στην απόφαση *Blanco Pérez* (νομολογία *Guimont*), το Δικαστήριο έκρινε τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα παραδεκτά, παρά το ότι όλες οι πτυχές της κύριας δίκης εντοπίζονταν στο εσωτερικό ενός μόνο κράτους μέλους, καθόσον η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της ΕΕ θεωρήθηκε από το αιτούν δικαστήριο ότι θα του ήταν χρήσιμη «στην περίπτωση όπου το εθνικό δίκαιο [θα του επέβαλλε] να αναγνωρίσει [σε ημεδαπούς πολίτες] τα ίδια δικαιώματα με αυτά που θα παρείχε στους υπηκόους άλλων κρατών μελών το δίκαιο της Ένωσης στην ίδια κατάσταση»<sup>21</sup>.

40. Η προσέγγιση αυτή της νομολογίας, αν ερμηνευθεί καταλλήλως, είναι, κατά τη γνώμη μου, ορθή. Θα έλεγα ωστόσο ότι έχει εξελιχθεί, σε κάποιο βαθμό, πέραν του δέοντος.

41. Βρίσκω ορθή τη ratio στην οποία στηρίζεται η τάση αυτή της νομολογίας: στον βαθμό που υφίσταται εθνικός κανόνας ή αρχή που απαγορεύει τις διακρίσεις εις βάρος ημεδαπών, οι δε προσβαλλόμενες εθνικές ρυθμίσεις μπορούν να εφαρμοστούν και σε αλλοδαπούς συναλλασσομένους, το εθνικό δικαστήριο μπορεί να χρειάζεται τη βοήθεια των δικαστικών οργάνων της ΕΕ για να ερμηνεύσει ορθά τις σχετικές με την ενώπιόν του εκκρεμή υπόθεση διατάξεις της ΕΕ. Και τούτο, παρά το γεγονός ότι –στην πραγματικότητα– οι διατάξεις αυτές της ΕΕ δεν εφαρμόζονται άμεσα στην εξεταζόμενη υπόθεση, αλλά, ενδεχομένως, εφαρμόζονται μόνο με έμμεσο τρόπο<sup>22</sup>, μέσω της παραπομπής ή αναφοράς σ' αυτές των εθνικών νόμων. Υπό τις συνθήκες αυτές, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δικαιολογείται με βάση τα ανωτέρω, αφού, χωρίς απόφαση εκ μέρους του, το αιτούν δικαστήριο θα βρισκόταν σε πραγματική αδυναμία να αποφανθεί επί της ενώπιόν του διαφοράς.

42. Εντούτοις, η ύπαρξη ενός τέτοιου κανόνα περί απαγόρευσης διακρίσεων εις βάρος ημεδαπών και η δυνατότητα εφαρμογής του στην κύρια δίκη δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να θεωρείται δεδομένη, όπως φαίνεται να τη θεώρησε το Δικαστήριο σε μερικές από τις παλαιότερες αποφάσεις του επί του θέματος<sup>23</sup>. Αλλιώς, ουσιαστικά όλες οι αιτήσεις προδικαστικών αποφάσεων σχετικά με το συμβατό εθνικών ρυθμίσεων με τις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες θα ήταν παραδεκτές, παρά το γεγονός ότι οι επιπτώσεις των εν λόγω ρυθμίσεων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο είναι απλώς ένα αφηρημένο ενδεχόμενο, και παρά το ότι η σχέση τους με τις καταστάσεις που διέπονται από τους σχετικούς κανόνες της ΕΕ είναι μακρινή.

20 — Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2000, C-448/98 (Συλλογή 2000, σ. I-10663).

21 — Προπαρατεθείσα απόφαση *Blanco Pérez* (σκέψη 39), απόφαση της 30ής Μαρτίου 2006, C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (Συλλογή 2006, σ. I-2941, σκέψη 29), και απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2006, C-94/04 και C-202/04, *Cipolla* κ.λπ. (Συλλογή 2006, σ. I-11421, σκέψη 30). Βλ., επίσης, προπαρατεθείσα απόφαση *Guimont* (σκέψη 23).

22 — Βλ. την αναφορά στην έμμεση εφαρμογή διατάξεων της ΕΕ στην προπαρατεθείσα απόφαση *Leur-Bloem* (σκέψη 26) και στην απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, C-130/95, *Giloy* (Συλλογή 1997, σ. I-4291, σκέψη 22). Βλ., επίσης, τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση C-280/06, *ETI* κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-10893, σημεία 54 και 55).

23 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσες αποφάσεις *Reisch* κ.λπ. (σκέψη 26), *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (σκέψη 29), και την απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-6/01, *Anomar* κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-8621, σκέψη 41).



43. Περαιτέρω, το Δικαστήριο θα πρέπει επίσης να βεβαιωθεί ότι η εθνική νομοθεσία για την οποία πρόκειται είναι δυνατό να εφαρμοστεί και σε διασυνοριακές καταστάσεις και ότι δεν αφορά μόνο καταστάσεις διεπόμενες από τους εθνικούς νομοθετικούς κανόνες<sup>24</sup>. Εννοείται ότι δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα διακρίσεων εις βάρος ημεδαπών όταν η αμφισβητούμενη εθνική ρύθμιση δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να εφαρμοστεί, για παράδειγμα, σε αλλοδαπές επιχειρήσεις ή εμπορεύματα.

44. Με βάση τα προεκτεθέντα, φρονώ ότι το αιτούν δικαστήριο πρέπει να καταδείξει ρητώς την ύπαρξη, εντός της εθνικής έννομης τάξης του, τέτοιου κανόνα ή αρχής που απαγορεύει τις διακρίσεις εις βάρος ημεδαπών. Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει επίσης να βεβαιώσει ότι ο αμφισβητούμενος εθνικός κανόνας είναι δυνατό να εφαρμοστεί σε διασυνοριακές καταστάσεις, εκτός αν αυτό είναι προφανές από το περιεχόμενο της δικογραφίας.

45. Φρονώ ότι, όταν η διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου δεν περιέχει αναφορά στα σημεία αυτά ή όταν, *a fortiori*, είναι σαφές ότι δεν υφίσταται τέτοιος κανόνας ή αρχή που να απαγορεύει τις διακρίσεις εις βάρος των ημεδαπών στην εθνική έννομη τάξη<sup>25</sup>, ή ότι το μέτρο μπορεί να τύχει εφαρμογής μόνο σε καθαρά ενδοσυνοριακές καταστάσεις, το Δικαστήριο πρέπει να κηρύσσει εαυτό αναρμόδιο, εκτός αν υπάρχουν άλλοι, επιτακτικοί λόγοι που επιβάλλουν το αντίθετο.

46. Τέλος, υπάρχει μια τρίτη ομάδα αποφάσεων, αρχής γενομένης από την απόφαση *Thomasdünger*<sup>26</sup>, το περιεχόμενο της οποίας επιβεβαιώθηκε όλως προσφάτως στην απόφαση *Allianz* (νομολογία *Thomasdünger*), όπου το Δικαστήριο απεφάνθη ότι έχει αρμοδιότητα να εκδίδει προδικαστικές αποφάσεις επί ερωτημάτων που αφορούν το δίκαιο της ΕΕ σε καταστάσεις όπου τα πραγματικά περιστατικά των διαφορών ενώπιον των αιτούντων δικαστηρίων ευρίσκονται εκτός του αμέσου πεδίου των διατάξεων της ΕΕ, αλλά όπου οι διατάξεις αυτές καθίστανται εφαρμοστέες με βάση το εθνικό δίκαιο, το οποίο έχει υιοθετήσει, για ενδοσυνοριακού χαρακτήρα καταστάσεις, την ίδια προσέγγιση με αυτήν που προβλέπει το δίκαιο της ΕΕ<sup>27</sup>.

47. Η τοποθέτηση της νομολογίας στην τρίτη αυτή ομάδα αποφάσεων συνιστά, κατά τη γνώμη μου, συνακόλουθο της νομολογίας *Guimont*: και στις υποθέσεις εκείνες, η εφαρμογή των σχετικών κανόνων της ΕΕ στις υποθέσεις που εκκρεμούσαν ενώπιον των αιτούντων δικαστηρίων ήταν έμμεση και εξαρτάτο από την ύπαρξη (ρητής ή σιωπηρής) αναφοράς των εθνικών νομοθεσιών στους εν λόγω κανόνες.

48. Όπως έχει τονίσει κατ' επανάληψη το Δικαστήριο, ούτε από το γράμμα του άρθρου 267 ΣΛΕΕ ούτε από τον σκοπό της διαδικασίας που καθιερώνει η διάταξη αυτή προκύπτει ότι οι συντάκτες της Συνθήκης είχαν την πρόθεση να αποκλείσουν τις καταστάσεις αυτές από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου<sup>28</sup>. Επίσης, το Δικαστήριο θεώρησε ότι είναι προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι διατάξεις και οι έννοιες που συμπίπτουν με διατάξεις ή έννοιες του δικαίου της Ένωσης να ερμηνεύονται ομοιόμορφα, ανεξάρτητα από τις συνθήκες υπό τις οποίες εφαρμόζονται, προκειμένου να αποφεύγονται ερμηνευτικές αποκλίσεις στο μέλλον<sup>29</sup>.

24 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. Jacobs στην προπαρατεθείσα υπόθεση *Pistre* κ.λπ. (σημεία 37 και 38) καθώς και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά στην υπόθεση C-63/94, *Belgarom* (Συλλογή 1995, σ. I-2467, σημείο 14).

25 — Απόφαση της 21ης Ιουνίου 2012, C-84/11, *Susisalo* κ.λπ. (σκέψη 21) και προπαρατεθείσα απόφαση *Omalet* (σκέψεις 16 και 17).

26 — Απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1985, 166/84, *Thomasdünger GmbH* (Συλλογή 1985, σ. 3001).

27 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις *Dzodzi* (σκέψεις 36 και 37) και *Leur-Bloem* (σκέψη 25). Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2006, C-217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio* (Συλλογή 2006, σ. I-11987, σκέψη 19). Απόφαση της 14ης Μαρτίου 2013, C-32/11, *Allianz Hungária Biztosító* κ.λπ. (σκέψεις 17 έως 23), και απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1998, C-2/97, *IP* (Συλλογή 1998, σ. I-8597, σκέψη 59).

28 — Προπαρατεθείσα απόφαση *ETI* κ.λπ. (σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29 — Προπαρατεθείσα απόφαση *Allianz Hungária Biztosító* κ.λπ. (σκέψεις 17 έως 23). Οι νομικοί σχολιαστές παρατήρησαν ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις αυτές συμβάλλουν στη δημιουργία ενός «*jus communae europium*». Βλ. Tridimas, T., «Knocking on heaven's door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure», *Common Market Law Review*, (40)2003, σ. 9 έως 50, στη σ. 47.

49. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο θεώρησε εαυτό αρμόδιο, για παράδειγμα, σε περιπτώσεις όπου οι εθνικοί κανόνες περί ανταγωνισμού είχαν συνταχθεί προφανώς με βάση το πρότυπο των άρθρων 101 και 102 ΣΛΕΕ και εζητείτο η ερμηνεία των διατάξεων αυτών προκειμένου να εφαρμοστούν οι αντίστοιχοι εθνικοί κανόνες με ομοιόμορφο τρόπο<sup>30</sup>. Ομοίως, η συλλογιστική αυτή ακολουθήθηκε σε υποθέσεις που αφορούσαν φορολογικούς κανόνες οι οποίοι έθεταν σε εφαρμογή διάταξη οδηγίας της ΕΕ και την επεξεύριναν σε παρόμοιες, αμιγώς εσωτερικές, καταστάσεις<sup>31</sup>. Ή φορολογικούς κανόνες οι οποίοι είχαν ως πρότυπο τον Κοινοτικό Τελωνιακό Κώδικα, ώστε να ισχύει ενιαία διαδικασία για ομοειδείς καταστάσεις<sup>32</sup>.

50. Θεωρώ ότι και η προσέγγιση της ομάδας αυτής αποφάσεων είναι αποδεκτή, υπό τον όρο ότι οι αρχές στις οποίες βασίζεται εφαρμόζονται υπό λίαν αυστηρές προϋποθέσεις: μολονότι η αναφορά στους σχετικούς κανόνες της ΕΕ δεν είναι απαραίτητο να περιέχεται οπωσδήποτε στο ίδιο το κείμενο του εθνικού κανόνα που πρόκειται να εφαρμοστεί<sup>33</sup>, πρέπει ωστόσο να είναι αρκετά σαφής ή, όπως το έχει θέσει κατά καιρούς το Δικαστήριο, «ευθεία και ανεπιφύλακτη»<sup>34</sup>. Μάλιστα, το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα στις περιπτώσεις αυτές μόνον εφόσον είναι σαφές ότι η ερμηνεία που θα δοθεί από το Δικαστήριο θα είναι δεσμευτική για το εθνικό δικαστήριο. Αλλιώς, το πρόβλημα θα έχει υποθετικό χαρακτήρα<sup>35</sup>, με αποτέλεσμα να γίνεται κακή χρήση της διαδικασίας που καθιερώνει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ<sup>36</sup>.

51. Τέλος, εφόσον το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εξετάζει μόνο τις διατάξεις του δικαίου της ΕΕ των οποίων γίνεται επίκληση και όχι και τους εθνικούς κανόνες που αναφέρονται στις διατάξεις αυτές, ο ερμηνευτικός του ρόλος πρέπει να παραμένει περιορισμένος εντός ιδιαιτέρως στενών ορίων. Για παράδειγμα, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει τα όρια τα οποία ενδέχεται να θέτουν οι εθνικοί νόμοι στην εφαρμογή των προβαλλομένων διατάξεων της ΕΕ<sup>37</sup>. Στο πλαίσιο της λογικής αυτής, εναπόκειται κατ' αρχήν στο αιτούν δικαστήριο να εφαρμόσει την ερμηνεία που δίδεται από το Δικαστήριο στις περιστάσεις της ενώπιόν του εκκρεμούς διαφοράς<sup>38</sup>.

52. Επομένως, αποτελεί καθήκον του εθνικού δικαστηρίου που υποβάλλει την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως να αναφέρει με σαφήνεια, στην αίτησή του, όλους τους εθνικούς κανόνες και τις αρχές που θα επιτρέψουν στο Δικαστήριο να κρίνει αν είναι αναγκαίο να δώσει απάντηση στο εθνικό δικαστήριο και αν η απάντησή του θα είναι δεσμευτική για το δικαστήριο αυτό.

53. Καταλήγω, επομένως, στο συμπέρασμα ότι, σύμφωνα με την τοποθέτηση της νομολογίας και στις τρεις ομάδες αποφάσεων που εξετάστηκαν, το Δικαστήριο ορθώς έκρινε την αίτηση παραδεκτή, αφού, παρότι όλα τα ασκούντα επιρροή *πραγματικά* στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνο κράτους μέλους, ισχύει το αντίθετο για τα ασκούντα επιρροή *νομικά* στοιχεία.

54. Θα προσθέσω ωστόσο ότι, όπως επεσήμανα προηγουμένως, σε μερικές περιπτώσεις το Δικαστήριο φαίνεται να θεμελίωσε την αρμοδιότητά του σε απλές υποθέσεις, χωρίς να προβεί σε οποιαδήποτε πραγματική έρευνα για το αν επληρούντο οι απαιτούμενες προϋποθέσεις.

30 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση ETI κ.λπ. (σκέψεις 19 έως 29) και Allianz Hungária Biztosító κ.λπ.

31 — Προπαρατεθείσα απόφαση Leur-Bloem (σκέψη 25).

32 — Απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2001, C-1/99, Kofisa Italia (Συλλογή 2001, σ. I-207, σκέψεις 30 έως 32)

33 — Προπαρατεθείσα απόφαση Allianz Hungária Biztosító κ.λπ. Βλ., επίσης τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην προπαρατεθείσα υπόθεση ETI κ.λπ. (σημείο 39).

34 — Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-482/10, Cicala (σκέψη 19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2012, C-583/10, Nolan (σκέψη 47).

35 — Βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Kleinwort Benson (σκέψεις 16 έως 25), Allianz Hungária Biztosító κ.λπ. (σκέψεις 22 και 23), ETI κ.λπ. (σκέψεις 24 έως 26), Leur-Bloem (σκέψη 31), Kofisa Italia (σκέψεις 30 και 31), Adam (σκέψεις 30 έως 32) και απόφαση της 7ης Ιανουαρίου 2003, C-306/99, BIAO (Συλλογή 2003, σ. I-1, σκέψη 92).

36 — Βλ., συναφώς, την γνωμοδότηση 1/91 της 14ης Δεκεμβρίου 1991 (Συλλογή 1991, σ. I-6079, σημείο 61). Βλ., επίσης, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesaurο στην προπαρατεθείσα υπόθεση Kleinwort Benson (σημείο 27).

37 — Απόφαση της 25ης Ιουνίου 1992, C-88/91, Federconsorzi (Συλλογή 1992, σ. I-4035, σκέψη 10) και προπαρατεθείσα απόφαση Dzodzi (σκέψεις 41 και 42).

38 — Βλ., για παράδειγμα, προπαρατεθείσα απόφαση Allianz Hungária Biztosító κ.λπ. (σκέψη 29) και ETI κ.λπ. (σκέψη 51).

55. Πιστεύω ότι η προσέγγιση αυτή είναι μάλλον προβληματική. Η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου σε καταστάσεις που εντοπίζονται αμιγώς σε ένα μόνο κράτος μέλος συνιστά εξαίρεση από τη γενική αρχή και, ως εκ τούτου, πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

56. Θα τονίσω ότι το «πνεύμα συνεργασίας» το οποίο πρέπει να κυριαρχεί στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων λειτουργεί αμφίδρομα<sup>39</sup>: το Δικαστήριο πρέπει να κάνει ό,τι μπορεί για να βοηθήσει τα αιτούντα δικαστήρια να ερμηνεύσουν και να εφαρμόσουν σωστά το δίκαιο της ΕΕ, αλλά τα δικαστήρια αυτά πρέπει με τη σειρά τους να προσπαθούν να συνδράμουν το Δικαστήριο παρέχοντάς του όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες και τα στοιχεία που θα του δώσουν τη δυνατότητα να επιτελέσει τον ερμηνευτικό ρόλο του σύμφωνα με τον σκοπό του άρθρου 267 ΣΛΕΕ<sup>40</sup>. Τούτο έχει ιδιαίτερη σημασία όταν οι πληροφορίες και τα στοιχεία που πρέπει να παράσχει το αιτούν δικαστήριο είναι αναγκαία για να μπορέσει το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι έχει όντως αρμοδιότητα.

57. Γενικότερα, τα προβλήματα που προκαλεί η ανεπαρκής περιγραφή του πραγματικού και νομικού πλαισίου για τη διαχείριση των υποβαλλομένων προδικαστικών ερωτημάτων προφανώς δεν περιορίζονται μόνο σε υποθέσεις αφορώσες την εσωτερική αγορά. Στην πραγματικότητα, τα προβλήματα αυτά μπορεί να ανακύψουν σε σχέση με οποιαδήποτε αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ανεξάρτητα από τον τομέα δικαίου της ΕΕ που αφορά η υπόθεση.

58. Η μη παροχή εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου όλων των χρήσιμων πληροφοριών και στοιχείων που έχουν σχέση με τα κρίσιμα ζητήματα μιας διαφοράς σημαίνει κατά τη γνώμη μου μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που επιβάλλει το άρθρο 94 του Κανονισμού Διαδικασίας<sup>41</sup> και θα έπρεπε, συνεπώς, να οδηγεί το Δικαστήριο –κατά κανόνα– σε άρνηση να επιληφθεί της αιτήσεως λόγω ελλείψεως αρμοδιότητας· οσάκις δε συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις, το Δικαστήριο μπορεί επίσης να κάνει το ίδιο με αιτιολογημένη διάταξη βάσει του άρθρου 53, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας<sup>42</sup>.

59. Βεβαίως, το Δικαστήριο μπορεί να επιλέξει να προσπαθήσει να συμπληρώσει τα κενά της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως ζητώντας διευκρινίσεις από το αιτούν δικαστήριο –σύμφωνα με το άρθρο 101 του Κανονισμού Διαδικασίας– ή, όταν αυτό είναι δυνατό, αντλώντας τις αναγκαίες πληροφορίες από τα έγγραφα που έχουν συνυποβληθεί με τη διάταξη<sup>43</sup> ή από τα δικόγραφα που περιέχουν τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα των διαδίκων<sup>44</sup>.

60. Ωστόσο, αυτά τα «διορθωτικά μέτρα» θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να θεωρούνται μάλλον εξαιρετικά και εφαρμοστέα μόνο στις περιπτώσεις που τα κενά της αίτησης είναι αρκετά περιορισμένα και/ή αφορούν ζητήματα τα οποία δεν είναι ουσιώδη για την πλήρη και σαφή κατανόηση των κεντρικών ζητημάτων. Κατά τη γνώμη μου, η διάταξη περί παραπομπής πρέπει να είναι ένα αυτοτελές έγγραφο το οποίο περιέχει όλες τις ασκούμενες επιρροή πληροφορίες. Τα άλλα έγγραφα θα πρέπει να χρησιμεύουν μόνον ως συμπληρωματικές πηγές πληροφοριών<sup>45</sup> και οι συμπληρωματικές αυτές πηγές δεν μπορούν, πιστεύω, να θεραπεύσουν καταστάσεις όπου η διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου δεν περιέχει ούτε τις πλέον στοιχειώδεις πληροφορίες.

39 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1981, 244/80, Foglia (Συλλογή 1981, σ. 3045, σκέψη 20).

40 — Ήδη το 1974, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως «είναι ουσιώδης για τη διατήρηση του κοινοτικού χαρακτήρα του δικαίου που θεσπίζει η Συνθήκη και αποσκοπεί στο να διασφαλίσει ότι το εν λόγω δίκαιο έχει υπό παντός είδους περιστάσεις τα ίδια αποτελέσματα σε όλα τα κράτη της [Ευρωπαϊκής Ένωσης]»: βλ. απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 1974, 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf (Συλλογή τόμος 1974, σ. 17, σκέψη 2).

41 — Προπαρατεθείσα απόφαση Foglia (σκέψεις 17 και 18).

42 — Απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1997, C-291/96, Grado και Bashir (Συλλογή 1997, σ. I-5531, σκέψη 14). Απόφαση της 23ης Μαρτίου 1995, C-458/93, Saddik (Συλλογή 1995, σ. I-511, σκέψεις 18 και 19), και απόφαση της 25ης Μαΐου 1998, C-361/97, Nour (Συλλογή 1998, σ. I-3101, σκέψεις 19 και 20). Είναι σαφές ότι, εφόσον τα κενά στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν είναι πολύ σοβαρά, το Δικαστήριο μπορεί, κατ' εξαίρεση, να αποφασίσει να ζητήσει διευκρινίσεις από το αιτούν δικαστήριο με βάση το άρθρο 101 του Κανονισμού Διαδικασίας.

43 — Απόφαση της 3ης Μαρτίου 1994, C-316/93, Vaneetveld (Συλλογή 1994, σ. I-763, σκέψη 14) και απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 1995, C-17/94, Gervais κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-4353, σκέψη 21).

44 — Απόφαση της 17ης Μαΐου 1994, C-18/93, Corsica Ferries (Συλλογή 1994, σ. I-1783, σκέψη 13) και Vaneetveld (σκέψη 14).

45 — Βλ. Barnard, C. και Sharpston, E., «The changing face of Article 177 references», *Common Market Law Review*, (34)1997, σελίδες 1113 έως 1171, στη σ. 1153.

61. Στο βαθμό που η διάταξη περί παραπομπής είναι ελλιπής ή ασαφής, κινδυνεύει να μην μπορεί να ασκηθεί δεόντως το δικαίωμα των κρατών μελών (και σε ορισμένες περιπτώσεις και άλλων μερών)<sup>46</sup> να καταθέσουν παρατηρήσεις σε διαδικασίες στις οποίες μπορεί να έχουν κάποιο συμφέρον. Για παράδειγμα, παρά το γεγονός ότι η νομοθεσία ενός κράτους μέλους είναι διατυπωμένη με παρόμοιο τρόπο ή ότι παρόμοια νομικά ζητήματα μπορεί να τίθενται στη δική του εσωτερική έννομη τάξη, η κυβέρνηση του εν λόγω κράτους μέλους μπορεί να μην παρέμβει για τον απλό λόγο ότι δεν ήταν σε θέση να αντιληφθεί πλήρως το αντικείμενο ή το εύρος του αντικειμένου της διαδικασίας<sup>47</sup>. Αυτό, εκτός του ότι μπορεί να είναι επιβλαβές για τα μέρη αυτά, μπορεί επίσης να υπονομεύει τη δυνατότητα του Δικαστηρίου να επιτελέσει τη δικαιοδοτική του αποστολή, που είναι να εκδίδει αποφάσεις δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ έχοντας υπόψη τις θέσεις όλων των ενδιαφερομένων μερών, που έχουν διαμορφωθεί μετά από επαρκή ενημέρωση αυτών<sup>48</sup>.

62. Επιπλέον, κάθε απόπειρα του Δικαστηρίου να συγκεντρώσει τις πληροφορίες και τα στοιχεία που λείπουν από αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασεως απαιτεί κάποια –μικρή ή μεγάλη– χρήση των περιορισμένων πόρων του Δικαστηρίου. Κατά συνέπεια, οι πρόσθετες προσπάθειες που χρειάζεται να αναλάβει το Δικαστήριο όχι μόνον εμποδίζουν την ορθή και ταχεία εκδίκαση των εν λόγω υποθέσεων αλλά μπορεί επίσης, έμμεσα, να επηρεάσουν σε κάποιο βαθμό την έγκαιρη διεκπεραίωση άλλων υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιόν του.

63. Μετά από τις γενικές αυτές παρατηρήσεις, θα ασχοληθώ με το παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος που υπέβαλε το TAR Lombardia.

## 2. Το παραδεκτό του υποβληθέντος ερωτήματος

64. Δεν αμφισβητείται ότι όλες οι πτυχές της κύριας δίκης εντοπίζονται στο εσωτερικό ενός μόνο κράτους μέλους.

65. Με βάση τις πληροφορίες που περιέχονται στον φάκελο της υπόθεσης, φαίνεται ότι, ενώ η νομολογία *Guimont* και η νομολογία *Thomasdünger* δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην εξεταζόμενη εδώ υπόθεση, η νομολογία *Oosthoek* είναι συναφής και χρήσιμη.

66. Όπως ανέφερα προηγουμένως, ένας από τους λόγους που το Δικαστήριο έκρινε παραδεκτά, στην υπόθεση *Blanco Pérez*, τα προδικαστικά ερωτήματα που του υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο σχετικά με το συμβατό των κανόνων που έθεταν περιορισμούς στο άνοιγμα νέων φαρμακείων στο Πριγκιπάτο των Αστουριών, παρά το γεγονός ότι το ζήτημα του ασύμβατου είχε τεθεί από δύο Ισπανούς υπηκόους που δεν είχαν κάνει χρήση των ελευθεριών που καθιερώνει η Συνθήκη, ήταν η εφαρμογή της νομολογίας της απόφασης *Oosthoek*. Το Δικαστήριο επεσήμανε, μεταξύ άλλων, ότι «ουδόλωσ αποκλείεται υπήκοοι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη εκτός του Βασιλείου της Ισπανίας να ενδιαφέρθηκαν ή να ενδιαφερθούν να εκμεταλλευθούν φαρμακεία στην Αυτόνομη Κοινότητα των Αστουριών»<sup>49</sup>.

46 — Τα μέρη αυτά μπορεί στην πραγματικότητα να αγνοούν το περιεχόμενο των εγγράφων που προσαρτώνται στη διάταξη περί παραπομπής, τα οποία κατά κανόνα δεν μεταφράζονται σε άλλες γλώσσες. Ούτε έχουν πρόσβαση στα δικόγραφα ισχυρισμών των διαδίκων της κύριας δίκης, εκτός αν έχουν αποφασίσει ήδη να υποβάλουν παρατηρήσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας.

47 — Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία κατά το παρελθόν να τονίσει ότι «τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στις αποφάσεις περί υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων δεν σκοπούν μόνο στο να επιτραπεί στο Δικαστήριο να δώσει επωφελείς απαντήσεις αλλά και στο να παράσχει στις κυβερνήσεις των κρατών μελών καθώς και σε άλλα ενδιαφερόμενα μέρη τη δυνατότητα να υποβάλουν παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 20 του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου» και ότι «στο Δικαστήριο εναπόκειται η μέριμνα της διασφάλισης της δυνατότητας αυτής, ενόψει του ότι, δυνάμει [του άρθρου 20 του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου], στα ενδιαφερόμενα μέρη κοινοποιούνται μόνον οι αποφάσεις περί υποβολής προδικαστικού ερωτήματος». Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, την απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 2002, C-190/02, *Viacom* (Συλλογή 2002, σ. I-8287, σκέψη 14 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

48 — Barnard, C. και Sharpston, E., ό.π., σ. 1151.

49 — Προπαρατεθείσα υπόθεση *Blanco Pérez* (σκέψη 40).

67. Όπως το αντιλαμβάνομαι, αυτό σημαίνει ότι, παρά το γεγονός ότι όλα τα πραγματικά περιστατικά εντοπίζονται μόνο στην Ισπανία, τα δυνάμει περιοριστικά αποτελέσματα σε διασυνοριακές καταστάσεις της επίμαχης στην εν λόγω υπόθεση νομοθεσίας ήταν τόσο προφανή ώστε το Δικαστήριο μπόρεσε, αμέσως και χωρίς δυσκολία, να θεμελιώσει την αρμοδιότητά του<sup>50</sup>.

68. Είναι αλήθεια ότι, όπως επισήμανε η Επιτροπή, οι πραγματικές και νομικές περιστάσεις στην υπόθεση αυτή είναι αρκετά όμοιες με τις περιστάσεις της υπόθεσης που εκκρεμεί σήμερα ενώπιον του TAR Lombardia. Φρονώ επομένως ότι οι σκέψεις του Δικαστηρίου στην απόφαση Blanco Pérez ισχύουν, *mutatis mutandis*, και εν προκειμένω. Το TAR Lombardia εκφράζει την άποψη, στη διάταξη περί παραπομπής, ότι η επίμαχη νομοθεσία μπορεί να έχει περιοριστικά αποτελέσματα τα οποία εκτείνονται και εκτός της Ιταλίας, αφού μπορεί να αποθαρρύνει την εγκατάσταση επιχείρησης στην Ιταλία εκ μέρους πολιτών εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη.

69. Επομένως, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Federfarma, πιστεύω ότι οι περιστάσεις της παρούσας υπόθεσης μπορούν να διαφοροποιηθούν από τις περιστάσεις της υπόθεσης Sbarigia. Η διαφορά στην υπόθεση Sbarigia αφορούσε την ενδεχόμενη παροχή εξαιρέσεως σχετικά με τις ώρες λειτουργίας ενός συγκεκριμένου φαρμακείου που βρισκόταν σε μια συγκεκριμένη περιοχή του Δήμου της Ρώμης. Δεν ήταν σαφές πώς η απόφαση στην υπόθεση εκείνη θα μπορούσε να έχει οποιοδήποτε αποτέλεσμα, άμεσο ή έμμεσο, πραγματικό ή δυνάμει, σε οποιονδήποτε άλλον επιχειρηματία εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος<sup>51</sup>. Κατά συνέπεια, ορθώς το Δικαστήριο έκρινε απαράδεκτο το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα.

70. Θα προσθέσω ότι η απόφαση Sbarigia συνάδει με παγιωμένη πλέον νομολογία. Για παράδειγμα, το Δικαστήριο κατέληξε σε όμοιο συμπέρασμα στην απόφασή του *Woningstichting Sint Servatius*<sup>52</sup>, όπου ο αμφισβητούμενος περιορισμός στην κυκλοφορία των κεφαλαίων αφορούσε μόνο μια ορισμένη εταιρεία, υποκείμενη στη νομοθεσία του συγκεκριμένου κράτους μέλους, και δεν μπορούσε να έχει οποιοσδήποτε επιπτώσεις στην εσωτερική αγορά. Ομοίως, στην απόφαση *van Bynnder*, το Δικαστήριο δεν απεφάνθη αν ο βελγικός νόμος ο οποίος εξαρτούσε την άσκηση του επαγγέλματος του κτηνιάτρου από μια σειρά προϋποθέσεων (όπως κατοχή νόμιμου διπλώματος κτηνιατρικής και εγγραφή στο μητρώο των κτηνιάτρων χειρουργών) ήταν συμβατός με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, καθόσον το ερώτημα ανέκυψε στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας κινηθείσης κατά Βέλγου υπηκόου, επειδή είχε διενεργήσει στο Βέλγιο μη καλυπτόμενες από άδεια κτηνιατρικές πράξεις χωρίς να πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπει ο προαναφερθείς νόμος<sup>53</sup>.

71. Σε όλες τις ως άνω υποθέσεις, το Δικαστήριο ορθώς συμπέρανε ότι η νομιμότητα των μέτρων που αμφισβητούνταν από τους προσφεύγοντες στην κύρια δίκη δεν ήταν δυνατό να εξαρτάται από την ερμηνεία των κανόνων της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας, καθόσον δεν μπορούσε να εντοπιστεί εύκολα κανένα διασυνοριακό αποτέλεσμα οιασδήποτε είδους. Στην υπό κρίση περίπτωση, ωστόσο, η κατάσταση είναι εντελώς διαφορετική. Για τους λόγους που εκτίθενται στο σημείο 68 ανωτέρω, η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Συνεπώς, θα εξετάσω ενδελεχώς στη συνέχεια τα ουσιαστικά ζητήματα που τίθενται στο πλαίσιο της υπόθεσης που εκκρεμεί ενώπιον του TAR Lombardia.

50 — Προπαρατεθείσα υπόθεση Blanco Pérez (σκέψεις 54 και 55). Θα προσθέσω επίσης ότι, στην υπόθεση αυτή, δυνάμει διασυνοριακού χαρακτήρα αποτελέσματα προέκυπταν επίσης συνεπεία του ότι μια από τις διατάξεις των επίμαχων εθνικών νόμων ευνοούσε ρητά τους φαρμακοποιούς που είχαν ασκήσει τις επαγγελματικές τους δραστηριότητες εντός της Αυτόνομης Κοινότητας των Αστουριών, περιάγοντας έμμεσα με τον τρόπο αυτό σε δυσμενή θέση επιχειρηματίες από άλλα κράτη μέλη (βλ. σκέψεις 117 επ. της απόφασης).

51 — Βλ., ιδίως, προπαρατεθείσα απόφαση Sbarigia (σκέψεις 25 έως 29).

52 — Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2009, C-567/07 (Συλλογή 2009, σ. I-9021, σκέψεις 40 έως 47).

53 — Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1995, C-152/94 (Συλλογή 1995, σ. I-3981).

B – Εξέταση του υποβληθέντος προδικαστικού ερωτήματος

72. Με την αίτησή του προδικαστικής αποφάσεως, το TAR Lombardia ζητεί την καθοδήγηση του Δικαστηρίου όσον αφορά το αν εθνική νομοθετική ρύθμιση που επιτρέπει την πώληση μόνο από φαρμακεία φαρμακευτικών προϊόντων για τα οποία απαιτείται ιατρική συνταγή, το κόστος όμως των οποίων δεν καλύπτεται από το SSN αλλά βαρύνει τον πελάτη, είναι συμβατή με τους κανόνες της ΕΕ περί ελευθερίας εγκαταστάσεως.

1. Ύπαρξη περιορισμού

73. Κατά πάγια νομολογία, περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ αποτελεί κάθε μέτρο το οποίο, ακόμη και αν εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, ενδέχεται να παρακωλύει ή να καθιστά λιγότερο ελκυστική την άσκηση, από τους υπηκόους της Ένωσης, της ελευθερίας εγκαταστάσεως που κατοχυρώνει η Συνθήκη<sup>54</sup>.

74. Έχω τη γνώμη ότι, στην παρούσα διαδικασία, προαπαιτούμενο οιασδήποτε ερμηνείας αποτελεί ο προσδιορισμός της αγοράς στην οποία υποστηρίζεται ότι αναπτύσσει τα περιοριστικά αποτελέσματα της η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση, εμποδίζοντας την εγκατάσταση αλλοδαπών επιχειρηματιών.

75. Το στοιχείο αυτό δεν είναι αυταπόδεικτο. Η διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου δεν περιέχει ανάλυση επί του ζητήματος αυτού και η A. Venturini κάνει λόγο, με γενικό τρόπο, για ορισμένα μόνο περιοριστικά αποτελέσματα όσον αφορά τις επαγγελματικές δραστηριότητες των φαρμακοποιών.

76. Επισημαίνω συναφώς ότι οι διοικητικές αποφάσεις τις οποίες αμφισβητούν οι προσφεύγουσες στην κύρια δίκη δεν είναι απορρίψεις αιτήσεων για άνοιγμα φαρμακείου, αλλά μόνο αιτήσεων για παροχή αδείας πώλησης ορισμένων ειδικών φαρμακευτικών προϊόντων.

77. Στην πραγματικότητα, οι προσφεύγουσες δεν αμφισβητούν το συμβατό με τη Συνθήκη ούτε της εθνικής νομοθεσίας που περιορίζει τον αριθμό των φαρμακείων σύμφωνα με το *rianta organica* ούτε της νομοθετικής ρύθμισης που ορίζει ότι η πώληση φαρμακευτικών προϊόντων της κατηγορίας A επιτρέπεται να γίνεται μόνον από φαρμακεία. Η μόνη ρύθμιση την οποία αμφισβητούν είναι ο κανόνας που τους απαγορεύει να πωλούν φαρμακευτικά προϊόντα για τα οποία απαιτείται ιατρική συνταγή αλλά το κόστος των οποίων φέρει ο πελάτης.

78. Το γεγονός αυτό με κάνει να υποθέσω ότι τα ενδεχόμενα περιοριστικά αποτελέσματα της επίμαχης ιταλικής νομοθετικής ρύθμισης για τις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες που ενδιαφέρουν εν προκειμένω δεν είναι τα αποτελέσματα που αφορούν το άνοιγμα φαρμακείων στην Ιταλία, αλλά αυτά που αφορούν το άνοιγμα καταστημάτων λιανικής πώλησης όπως τα καταστήματα παραφαρμακευτικών προϊόντων.

79. Αφού προσδιορίστηκε η επηρεαζόμενη αγορά, το επόμενο βήμα κατά τη γνώμη μου πρέπει να είναι να εξεταστεί αν τα περιοριστικά αποτελέσματα που συνεπάγεται η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση είναι αποτελέσματα που επιδέχονται εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Με άλλα λόγια, είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση μπορεί να παρεμποδίσει την εγκατάσταση αλλοδαπών επιχειρήσεων στην ιταλική αγορά εμπορίας παραφαρμακευτικών προϊόντων.

54 — Βλ. την απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-299/02, Επιτροπή κατά Ολλανδίας (Συλλογή 2004, σ. I-9761, σκέψη 15 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και την απόφαση της 21ης Απριλίου 2005, C-140/03, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 2005, σ. I-3177, σκέψη 27 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

80. Στις παρατηρήσεις της, η Federfarma τονίζει ότι τα καταστήματα διάθεσης παραφαρμακευτικών προϊόντων είναι, κατά βάσιν, συνήθη καταστήματα που πωλούν διάφορα προϊόντα και η απαγόρευση πώλησεως ορισμένων φαρμάκων δεν είναι πιθανό ότι θα αποθαρρύνει αλλοδαπούς επιχειρηματίες από το να ανοίξουν νέα καταστήματα πώλησης παραφαρμακευτικών προϊόντων στην Ιταλία.

81. Κατά τη γνώμη μου, ωστόσο, αν τα καταστήματα διάθεσης παραφαρμακευτικών προϊόντων ήταν όντως καταστήματα η κύρια δραστηριότητα των οποίων ήταν εντελώς άσχετη προς την πώληση φαρμακευτικών προϊόντων (όπως είναι οι υπεραγορές, τα πρατήρια καυσίμων κ.λπ.), δεν θα δίσταζα να συμφωνήσω με τη Federfarma και να δεχθώ ότι οποιοδήποτε περιοριστικό αποτέλεσμα παραγόμενο, κατά τους σχετικούς ισχυρισμούς, από την επίμαχη νομοθετική ρύθμιση θα έπρεπε να θεωρηθεί ως «εξαιρετικά αβέβαιο και έμμεσο»<sup>55</sup>, «καθαρά υποθετικό»<sup>56</sup>, ή «εντελώς ασήμαντο και αβέβαιο»<sup>57</sup> και, συνεπώς, μη έχον τα χαρακτηριστικά που συνεπάγονται παρεμπόδιση της πρόσβασης στην αγορά.

82. Επισημαίνω, εντούτοις, ότι –μολονότι δεν είναι από πάσης απόψεως όμοια με τα φαρμακεία– τα καταστήματα παραφαρμακευτικών ειδών έχουν στην πραγματικότητα ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά με τα φαρμακεία. Για παράδειγμα: i) υπόκεινται σε ορισμένους ειδικούς υγειονομικούς και φαρμακευτικούς ελέγχους που διεξάγονται από τις αρμόδιες ιταλικές αρχές, ii) πρέπει να έχουν κατάλληλο εξοπλισμό και χώρο που να διασφαλίζουν βέλτιστη συντήρηση και διανομή των φαρμακευτικών προϊόντων, iii) αγοράζουν φαρμακευτικά προϊόντα από τους ίδιους διαύλους διανομής όπως τα φαρμακεία και iv) υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ιχνηλάτηση των πωλούμενων φαρμακευτικών προϊόντων μέσω ειδικού κωδικού ο οποίος χορηγείται από το Υπουργείο Υγείας. Περαιτέρω, τόσο στα φαρμακεία όσο και στα καταστήματα πώλησης παραφαρμακευτικών ειδών, η πώληση φαρμακευτικών προϊόντων πρέπει να χωρεί πάντοτε παρουσία διπλωματούχου φαρμακοποιού. Εξάλλου, είναι σαφές ότι η κύρια δραστηριότητα των καταστημάτων παραφαρμακευτικών προϊόντων αντιστοιχεί σε προϊόντα τα οποία αφορούν την ευεξία, την υγεία και γενικότερα ιατρικές θεραπείες.

83. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, απαντώντας σε σχετική ευθεία ερώτηση, η A. Venturini και η Federfarma έδωσαν αρκετά διαφορετικές εκτιμήσεις των ποσοτήτων και της αξίας των φαρμακευτικών προϊόντων τα οποία οι προσφεύγουσες ζητούν να τους επιτραπεί να πωλούν. Ωστόσο, έχω την εντύπωση ότι κανένα από αυτά τα κατ' εκτίμηση μεγέθη δεν επιτρέπει να υποτεθεί ότι πρόκειται για συναλλαγές αμελητέου όγκου και αξίας.

84. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν νομίζω πως υπάρχει λόγος να αμφισβητηθεί η ορθότητα της ανάλυσης του εθνικού δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση επάγεται πράγματι περιοριστικά αποτελέσματα τα οποία εμποδίζουν την εγκατάσταση στην Ιταλία επιχειρηματιών που ενδιαφέρονται να επιδοθούν στην πώληση των εν λόγω φαρμακευτικών προϊόντων.

85. Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, κλίνω υπέρ του συμπεράσματος ότι η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, το ζήτημα αυτό δεν είναι κρίσιμο για το περιεχόμενο της απάντησης που θα δοθεί στο εθνικό δικαστήριο, αφού, όπως θα εξηγήσω στη συνέχεια, η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους αναγόμενους στο γενικό συμφέρον.

55 — Απόφαση της 7ης Μαρτίου 1990, C-69/88, Krantz (Συλλογή 1990, σ. I-583, σκέψη 11), απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-379/92, Peralta (Συλλογή 1994, σ. I-3453, σκέψη 24), απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-134/94, Esso Espanola (Συλλογή 1995, σ. I-4223, σκέψη 24), και απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1998, C-67/97, Bluhme (Συλλογή 1998, σ. I-8033, σκέψη 22).

56 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1992, C-169/91, B & Q (Συλλογή 1992, σ. I-6635, σκέψη 15).

57 — Απόφαση της 26ης Μαΐου 2005, C-20/03, Burmanjer κ.λπ. (Συλλογή 2005, σ. I-4133, σκέψη 31).

## 2. Λόγος που δικαιολογεί τον περιορισμό

86. Το Δικαστήριο δέχεται παγίως ότι οι περιορισμοί στην ελευθερία εγκαταστάσεως, οι οποίοι εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, δύνανται να δικαιολογηθούν από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος υπό την προϋπόθεση ότι είναι ικανοί να διασφαλίσουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο<sup>58</sup>.

87. Δεδομένου ότι δεν αμφισβητείται ότι η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια, το προς εξέταση ζήτημα πρέπει μάλλον να είναι, πρώτον, ποιους σκοπούς επιδιώκει η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση και, δεύτερον, αν ο περιορισμός συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας.

88. Επί του πρώτου σημείου, θα παρατηρήσω ευθύς εξ αρχής ότι οι σχετικοί με την υπόθεση ιταλικοί νόμοι είναι αρκετά μακροσκελείς και πολύπλοκοι και δεν επιτρέπουν σε όποιον καλείται να διαπιστώσει εύκολα τους πραγματικούς στόχους που επιδιώκει ο νομοθέτης. Επιπλέον, οι γραπτές παρατηρήσεις της Ιταλικής Κυβερνήσεως είναι, δυστυχώς, ιδιαίτερα λακωνικές και περιέχουν μόνο κάποιες αόριστες δηλώσεις σχετικά με τους στόχους προστασίας της δημόσιας υγείας διά της αποτροπής της υπερκατανάλωσης φαρμακευτικών προϊόντων και προστασίας των δημοσίων οικονομικών μέσω της αποτροπής του διασκορπισμού των περιορισμένων οικονομικών πόρων που μπορούν να διατεθούν για την υγειονομική περίθαλψη.

89. Καίτοι οι στόχοι αυτοί μπορούν ασφαλώς, θεωρητικά, να συνιστούν αποδεκτούς δικαιολογητικούς λόγους<sup>59</sup>, η λυσιτέλειά τους στην υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου φαίνεται μάλλον αμφίβολη. Πράγματι, αξίζει να υπενθυμίσω για μια ακόμη φορά ότι η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση αφορά μόνο φαρμακευτικά προϊόντα τα οποία πωλούνται με ιατρική συνταγή και το τίμημα των οποίων καταβάλλει ο πελάτης και όχι το SSN, οπότε είναι ορισμένη τόσο η ζήτηση όσο και η προσφορά. Συνεπώς, δεν αντιλαμβάνομαι με ποιόν τρόπο μπορούν πράγματι να επιτευχθούν οι θεμιτοί στόχοι στους οποίους αναφέρεται η Ιταλική Κυβέρνηση με την επίμαχη νομοθετική ρύθμιση.

90. Ωστόσο, τα επιχειρήματα που προέβαλαν σχετικά οι διάδικοι δεν είναι καθοριστικά. Πράγματι, είναι πολύ σημαντικότερο, κατά τη γνώμη μου, να μπορέσει το Δικαστήριο να προσδιορίσει τους αντικειμενικούς σκοπούς που επιδιώκει ο νομοθέτης με βάση το κείμενο αυτό καθαυτό των εθνικών διατάξεων, όπως αυτές ερμηνεύονται και εφαρμόζονται από τα εθνικά δικαστήρια<sup>60</sup>.

91. Στην παρούσα υπόθεση, το Δικαστήριο βοηθείται στο έργο αυτό από τις πληροφορίες που δίδονται στη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου καθώς και από κάποιες αποφάσεις του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου στις οποίες οι διάδικοι αναφέρθηκαν διά μακρών στο πλαίσιο των γραπτών και προφορικών τους παρατηρήσεων.

92. Στη διάταξη περί παραπομπής, το TAR Lombardia αναφέρει ότι ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση είναι να προστατεύσει τη δημόσια υγεία εξασφαλίζοντας την ισόρροπη διανομή των φαρμακευτικών προϊόντων στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, μέσω της απαγόρευσης της συγκέντρωσης των φαρμακείων μόνο σε ελκυστικότερες από εμπορικής απόψεως περιοχές.

58 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 2009, C-169/07, Hartlauer (Συλλογή 2009, σ. I-1721, σκέψη 44 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, C-171/07 και C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (Συλλογή 2009, σ. I-4171, σκέψη 25).

59 — Βλ., ιδίως, προπαρατεθείσα απόφαση Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (σκέψη 33), καθώς και την απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, C-531/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2009, σ. I-4103, σκέψη 57).

60 — Κατά πάγια νομολογία, το πεδίο και το περιεχόμενο των εθνικών νόμων, κανονισμών ή διοικητικών διατάξεων πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα την ερμηνεία που δίδεται σ' αυτές από τα εθνικά δικαστήρια (απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1992, C-132/91, C-138/91 και C-139/91, Κάτσικας κ.λπ., Συλλογή 1992, σ. I-6577, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, C-490/04, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2007, σ. I-6095, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).



93. Οι διαπιστώσεις αυτές επιβεβαιώνονται από μια σειρά αποφάσεων του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο έκρινε κατ' επανάληψη ότι το πολύπλοκο νομικό πλαίσιο που διέπει τα φαρμακεία σκοπεί να διασφαλίσει και να ελέγξει την πρόσβαση των πολιτών στα φαρμακευτικά προϊόντα και με τον τρόπο αυτό να εξασφαλίσει την προστασία του θεμελιώδους δικαιώματος στην υγεία<sup>61</sup>. Το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι οι φαρμακευτικές υπηρεσίες υπόκεινται σε ρυθμίσεις ούτως ώστε να διασφαλίζεται η ικανοποιητική διανομή των φαρμακευτικών προϊόντων<sup>62</sup>. Εξίσου σημαντικό είναι το γεγονός ότι, κατά το Συνταγματικό Δικαστήριο, ο συγκεκριμένος σκοπός τον οποίο επιδιώκει ο νομοθέτης είναι να εξασφαλιστεί ότι οι φαρμακευτικές υπηρεσίες είναι αξιόπιστες τόσο στο εδαφικό όσο και στο χρονικό επίπεδο, καθώς και να παρέχεται στους φαρμακοποιούς ορισμένη ζώνη προσέλευσης πελατών, ώστε να αποφευχθεί η εξαφάνιση των τοπικών φαρμακείων, που με τη σειρά της θα επηρέαζε αρνητικά τον ισόρροπο καταμερισμό των φαρμακείων ανά την εθνική επικράτεια<sup>63</sup>.

94. Συναφώς, θεωρώ σκόπιμο να επαναλάβω ότι, όπως δέχεται παγίως το Δικαστήριο, η προστασία της δημόσιας υγείας περιλαμβάνεται μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος οι οποίοι μπορούν, δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, να δικαιολογήσουν περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες που εγγυάται η Συνθήκη, όπως είναι η ελευθερία εγκαταστάσεως<sup>64</sup>. Ιδίως, οι περιορισμοί στην ελευθερία εγκαταστάσεως μπορεί να δικαιολογούνται από τον σκοπό να εξασφαλιστεί ότι η προσφορά και διάθεση φαρμακευτικών προϊόντων στο κοινό είναι αξιόπιστη και καλής ποιότητας<sup>65</sup>.

95. Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, το Δικαστήριο δέχθηκε στην απόφασή Blanco Pérez ότι ο στόχος που συνίσταται στη διασφάλιση του ότι η διανομή φαρμακευτικών προϊόντων αντιστοιχεί στις ανάγκες του πληθυσμού, με τη διατήρηση ενός εκτεταμένου και σωστά καταμερισμένου δικτύου φαρμακείων, διά του οποίου εξασφαλίζεται παρουσία φαρμακείων και σε λιγότερο ελκυστικές οικονομικά περιοχές, μπορεί να συνιστά επιτακτικό λόγο αναγόμενο στο γενικό συμφέρον<sup>66</sup>.

96. Φρονώ ότι οι διαπιστώσεις του Δικαστηρίου επί του σημείου αυτού στην απόφαση Blanco Pérez μπορούν να εφαρμοστούν και στην υπό εξέταση υπόθεση. Είναι αλήθεια ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν προέβαλε ρητώς το επιχείρημα αυτό. Ωστόσο, θεωρώ αδιανόητο ότι σε δύο υποθέσεις που είναι ουσιαστικά πανομοιότυπες το Δικαστήριο θα μπορούσε να καταλήξει σε διαφορετικά συμπεράσματα για τον λόγο και μόνον ότι, στη μια υπόθεση, ο δικηγόρος ανέπτυξε πειστική και λεπτομερή νομική επιχειρηματολογία και στην άλλη μια τέτοια επιχειρηματολογία ήταν επιδεικτικά απύσχα. Τάσσομαι, συνεπώς, υπέρ της απόψεως ότι οι στόχοι τους οποίους επιδιώκει η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση μπορούν να συνιστούν βάσιμη δικαιολογία του περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

97. Έτσι, το δεύτερο και τελευταίο νομικό ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι αν ο περιορισμός τον οποίο εισάγει η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας. Ειδικότερα, όπως προανέφερα, σε αντίθεση με την κατάσταση την οποία αφορούσε η υπόθεση Blanco Pérez, οι προσφεύγουσες εν προκειμένω δεν επιζητούν να ανοίξουν νέα φαρμακεία, αλλά μόνο να τους επιτραπεί να πωλούν, στα καταστήματά τους παραφαρμακευτικών ειδών, ορισμένα φαρμακευτικά προϊόντα τα οποία ο νόμος επιτρέπει να πωλούνται μόνο στα φαρμακεία.

61 — Απόφαση του Corte costituzionale, της 10ης Μαρτίου 2006, αριθ. 87, σκέψη 3· απόφαση του Corte costituzionale της 14ης Δεκεμβρίου 2007, αριθ. 430, σκέψη 4.2.1.

62 — Απόφαση του Corte costituzionale της 14ης Δεκεμβρίου 2007, αριθ. 430, σκέψη 4.2.1.

63 — Απόφαση του Corte costituzionale της 4ης Φεβρουαρίου 2003, αριθ. 27, σκέψη 3.2.

64 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσες αποφάσεις Hartlauer (σκέψη 46) και Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (σκέψη 27).

65 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψη 52 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) και Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

66 — Προπαρατεθείσα απόφαση Blanco Pérez (σκέψεις 70 έως 73 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

98. Εντούτοις, η διαφορά αυτή μεταξύ των δύο υποθέσεων είναι, κατά τη γνώμη μου, άνευ σημασίας εν προκειμένω. Είναι πράγματι προφανές ότι το ειδικό καθεστώς το οποίο καθιέρωσε ο Ιταλός νομοθέτης για τα φαρμακεία θα κινδύνευε να ανατραπεί, τουλάχιστον εν μέρει, αν άλλων ειδών καταστήματα λιανικής πώλησης είχαν τη δυνατότητα να προσφέρουν φαρμακευτικά προϊόντα των οποίων η πώληση γίνεται επί του παρόντος μόνον από τα φαρμακεία.

99. Κατά το ιταλικό σύστημα, στα φαρμακεία έχει ανατεθεί η παροχή δημόσιας υπηρεσίας και, για τον σκοπό αυτό, τους επιβάλλονται ορισμένες ειδικές υποχρεώσεις και το καθήκον να συμμορφώνονται με ορισμένους περιορισμούς όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο ασκούν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα. Οι προσφεύγουσες δεν αρνούνται ότι πολλοί από τους περιορισμούς αυτούς και τις υποχρεώσεις δεν επιβάλλονται σε άλλων ειδών καταστήματα λιανικής πώλησης: ιδίως δεν επιβάλλονται στα καταστήματα διάθεσης παραφαρμακευτικών προϊόντων.

100. Οι εν λόγω υποχρεώσεις και περιορισμοί συνεπάγονται σημαντικές πρόσθετες δαπάνες για τα φαρμακεία. Δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο μια σημαντική μείωση του μονοπωλίου που έχουν για τα φαρμακευτικά προϊόντα να εξέθετε ορισμένα από αυτά τα φαρμακεία στον κίνδυνο απώλειας της οικονομικής τους βιωσιμότητας, αφού θα τους στερούσε τη δυνατότητα αποκόμισης επαρκούς εισοδήματος. Όπως το άνοιγμα νέων φαρμακείων στην υπόθεση Blanco Pérez, η διεύρυνση του φάσματος των φαρμακευτικών προϊόντων που διατίθενται από τα καταστήματα παραφαρμακευτικών ειδών θα μπορούσε να στερήσει σημαντικούς πόρους από τα φαρμακεία.

101. Το αν –και, αν ναι, σε ποια έκταση και υπό ποιες προϋποθέσεις– θα μπορούσε να επιτραπεί στα καταστήματα παραφαρμακευτικών ειδών να πωλούν άλλες κατηγορίες φαρμακευτικών προϊόντων χωρίς να απειλείται με τον τρόπο αυτό το σύστημα εδαφικής κατανομής των φαρμακείων το οποίο καθιερώνει η ιταλική νομοθεσία, είναι ζήτημα που σαφώς δεν είναι αρμόδιο να κρίνει το Δικαστήριο.

102. Πρέπει να υπενθυμίσω, στο πλαίσιο αυτό, ότι το Δικαστήριο δέχεται παγίως ότι οι Συνθήκες ΕΕ δεν αφαιρούν από τα κράτη μέλη την εξουσία να οργανώνουν τα συστήματά τους κοινωνικής ασφάλισης και να θεσπίζουν, ιδίως, διατάξεις διέπουσες την οργάνωση των παρεχόντων υπηρεσιών υγείας, όπως είναι τα φαρμακεία<sup>67</sup>. Ωστόσο, κατά την άσκηση της εξουσίας αυτής, τα κράτη μέλη πρέπει να συμμορφώνονται με το δίκαιο της ΕΕ και ιδίως με τις διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες, αφού οι διατάξεις αυτές απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν μη δικαιολογημένους περιορισμούς στην άσκηση των ελευθεριών αυτών στον τομέα της παροχής υπηρεσιών υγείας<sup>68</sup>.

103. Στο πλαίσιο της ερμηνείας των αρχών αυτών, το Δικαστήριο τόνισε ότι, για να κριθεί αν τηρείται η ως άνω υποχρέωση, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η υγεία και η ζωή των ανθρώπων κατέχουν την πρώτη θέση μεταξύ των αγαθών και των συμφερόντων που προστατεύει η Συνθήκη και ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας που επιθυμούν να εξασφαλίσουν καθώς και τον τρόπο με τον οποίο θα επιτυγχάνεται το επίπεδο αυτό. Δεδομένου ότι το εν λόγω επίπεδο μπορεί να ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, θα πρέπει να παρέχεται στα κράτη μέλη κάποιου βαθμού διακριτική ευχέρεια<sup>69</sup>.

67 — Η αρχή αυτή επιβεβαιώνεται επίσης στην αιτιολογική σκέψη 26 της οδηγίας 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ L 255, σ. 22), κατά την οποία: «Η παρούσα οδηγία δεν διασφαλίζει το συντονισμό όλων των όρων ανάληψης των δραστηριοτήτων του φαρμακευτικού τομέα και την άσκησή τους. Ιδίως, η γεωγραφική κατανομή των φαρμακείων και το μονοπώλιο διανομής φαρμάκων θα πρέπει να εξακολουθήσουν να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η παρούσα οδηγία διατηρεί αμετάβλητες τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών που απαγορεύουν στις εταιρείες την άσκηση ορισμένων φαρμακευτικών δραστηριοτήτων ή εξαρτούν την εν λόγω άσκηση από ορισμένες προϋποθέσεις.»

68 — Βλ., συναφώς, τις προπαρατεθείσες αποφάσεις Hartlauer (σκέψη 29), C-531/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) και Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (σκέψη 18 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

69 — Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2008, C-141/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2008, σ. I-6935, σκέψη 51 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και προπαρατεθείσα απόφαση Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (σκέψη 19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

104. Τέλος, το Δικαστήριο έχει τονίσει επίσης ότι, οσάκις υφίστανται αμφιβολίες ως προς τη συνδρομή ή τη σημασία των κινδύνων για τη δημόσια υγεία, το κράτος μέλος πρέπει να μπορεί να λαμβάνει μέτρα προστασίας χωρίς να οφείλει να αναμένει να αποδειχθεί πλήρως το υποστατό των εν λόγω κινδύνων<sup>70</sup>.

105. Αυτό σημαίνει ότι, σε περίπτωση αμφιβολίας, το κράτος μέλος μπορεί να εκδώσει κανονιστικές διατάξεις οι οποίες υπόσχονται να αποτρέψουν ή να ελαχιστοποιήσουν τον κίνδυνο να μείνουν ορισμένα τμήματα της επικρατείας του χωρίς επαρκή αριθμό φαρμακείων και, κατά συνέπεια, η προσφορά φαρμακευτικών προϊόντων να μην είναι παντού αξιόπιστη και καλής ποιότητας<sup>71</sup>.

106. Η διασφάλιση του ότι όλα τα φαρμακευτικά προϊόντα που χορηγούνται με ιατρική συνταγή (ανεξαρτήτως του ποιος φέρει το κόστος) θα προσφέρονται μόνο από φαρμακεία φαίνεται να προορίζεται ακριβώς να αποτρέψει κάθε τέτοιο κίνδυνο. Από την παρούσα διαδικασία δεν προέκυψε κανένα στοιχείο που να επιτρέπει να υποθεθεί ότι μπορεί να υπάρχει άλλο μέτρο, αντί του μέτρου που προβλέπει η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση, το οποίο μπορεί να προσφέρει ισοδύναμη εξασφάλιση στο κράτος για το ότι θα επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι σκοποί, και το οποίο θα είναι παράλληλα λιγότερο περιοριστικό για τους επιχειρηματίες.

107. Επομένως, είμαι της γνώμης ότι η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας.

#### **IV – Πρόταση**

108. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο υποβληθέν από το Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Ιταλία) προδικαστικό ερώτημα:

«Το άρθρο 49 ΣΛΕΕ δεν αντιτίθεται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία επιτρέπει μόνο σε φαρμακεία την πώληση φαρμακευτικών ειδών για τα οποία απαιτείται ιατρική συνταγή, αλλά το κόστος των οποίων φέρει ο πελάτης.»

70 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (σκέψη 30) και Blanco Pérez (σκέψη 74).

71 — Προπαρατεθείσα απόφαση Blanco Pérez (σκέψη 75).