

EUROOPA KOHTU Otsus (esimene koda)

1. juuli 2010*

Kohtuasjas C-393/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Itaalia) 21. mai 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. septembril 2008, menetluses

Emanuela Sbarigia

versus

Azienda USL RM/A,

Comune di Roma,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia,

Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees A. Tizzano, kohtunikud E. Levits (ettekandja), A. Borg Bart-
het, J.-J. Kasel ja M. Berger,

kohtujurist: N. Jääskinen,
kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikku menetlust ja 17. detsembri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades märkusi, mille esitasid:

- Emanuela Sbarigia, esindajad: *avvocato* V. Cerulli Irelli ja *avvocato* M. Di Giandomenico,

- Comune di Roma, esindaja: *avvocato* R. Murra,

- Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia, esindajad: *avvocato* M. Luciani ja *avvocato* I. Perego,

- Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma, esindaja: *avvocato* S. Ciccotti,

- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* M. Russo,

- Kreeka valitsus, esindajad: S. Spyropoulos, Z. Chatzipavlou ja V. Karra,

- Madalmaade valitsus, esindajad: C. M. Wissels ja D. J. M. de Grave,

- Austria valitsus, esindajad: C. Pesendorfer ja T. Kröll,

- Euroopa Komisjon, esindajad: E. Traversa ja C. Cattabriga,

olles 11. märtsi 2010. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada EÜ artikleid 49, 81–86 ning 152 ja 153.

- 2 Eelotsusetaotlus esitati menetluses, mille pooled on apteegi omanik E. Sbarigia ja Comune di Roma (Rooma omavalitsusüksuse) pädev ametiasutus Azienda Unità Sanitaria Locale „Roma A” (edaspidi „ASL RM/A”), seoses ASL RM/A otsusega jätta rahuldamata taotlused, mille E. Sbarigia oli esitanud, et saada luba loobuda sulgemis-aegadest ja -perioodidest, eelkõige iga-aastasest sulgemisperioodist 2006. aasta suvel.

Õiguslik raamistik

- 3 Käesolevas kohtuasjas kohaldatavad õigusnormid on Lazio maakonna 30. juuli 2002. aasta seadus nr 26, mis reguleerib avalikkuse juurdepääsuga apteekide lahtiolekuaegu, tegutsemist valveapteegina ja puhkust (Legge Regionale Lazio n. 26, 30.7.2002, Disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie aperte al pubblico, *Bolletino Ufficiale della Regione Lazio* nr 23, regulaarne lisa nr 5, 20.8.2002, ja

Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, edaspidi „GURI” nr 24, eriväljaanne nr 3, 14.6.2003, edaspidi „L.R. 26/02”).

- 4 L.R. 26/02 artiklites 2–8 on kindlaks määratud apteekide lahtiolekuajad, vabatahtlik tegutsemine valveapteegina, iganädalased kinniolekuajad ning puhkusteperiood. Nende sätetega on kehtestatud muu hulgas maksimaalne lubatud lahtioleku aeg, kohustus apteek sulgeda pühapäeviti ja pooleks tööpäevaks nädalas ja samuti pühadel; ka näevad need sätted ette iga-aastaste puhkuste minimaalse kestuse.
- 5 L.R. 26/02 artikkel 10 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Rooma omavalitsusüksuses võtab iga kohalik tervishoiuamet (USL) teiste asjaomaste USL-ide nõusolekul oma pädevuse raames käesolevas seaduses ette nähtud meetmed.

2. Kohaliku omavalitsusüksuse konkreetsetes piirkondades asuvate apteekide iganädalasi lahtioleku aegu, linnaapteekide puhkusi ning iganädalast vaba poolt tööpäeva [...] võib muuta territoriaalselt pädeva USL-i otsusega asjassepuutuva kohaliku omavalitsusüksuse juhi loal ja provintsi proviisorite koja ning avalike ja eraapteekide kõige suurema esindatusega provintsi kutseühenduste nõusolekul.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 6 E. Sbarigiale kuulub apteek, mis asub Rooma vanalinnas Tridente-nimelises piirkonnas. See linnaosa, mis on mõeldud täielikult jalakäijatele, paikneb linna turismipiirkonna südames.

- 7 Arvestades apteegi asukohta ning klientide arvu olulist kasvu juulis ja augustis, esitas põhikohtuasja kaebaja 31. mail 2006 L.R. 26/02 artikli 10 lõike 2 alusel taotluse territoriaalselt pädevale ASL RM/A-le, et saada luba loobuda 2006. aasta suvepuhkuste ajal sulgemisperioodist. See taotlus jäeti rahuldamata 22. juuni 2006. aasta otsusega, mille E. Sbarigia kaebas edasi eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.

- 8 Enne veel, kui menetlus lahendini jõudis, palus E. Sbarigia teises, 18. oktoobri 2006. aasta taotluses laiemat vabastust sulgemiskohustusest iga-aastastel puhkuseperioodidel ja puhkepäevadel ning luba hoida aasta kõigil nädalapäevadel apteeki avatuna kauem. Selles osas väidab E. Sbarigia, et selline luba anti 8. septembril 2006 ühele teisele, Termini raudteejaama läheduses asuvale apteegile, kellel oli sama spetsiifiline klientuur, nagu E. Sbarigia apteegil.

- 9 ASL RM/A jättis ka teise taotluse rahuldamata – 22. märtsi 2007. aasta otsusega nr 119945/P, mille E. Sbarigia samuti vaidlustas ja mille osas ta palus võtta meetmed täitmise peatamiseks.

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rahuldas 22. juuni 2007. aasta määrusega 22. märtsi 2007. aasta otsuse täitmise peatamise taotluse, et ASL RM/A võiks selle otsuse uuesti läbi vaadata.
- 11 Seejärel võttis ASL RM/A 1. augustil 2007 vastu otsuse nr 40249, millega ta jättis L.R. 26/02 artikli 10 lõike 2 alusel põhikohtuasja kaebuse esitaja taotluse uuesti rahuldamata, tuginedes Comune di Roma, Ordine dei Farmacisti della Provincia di Roma (Rooma provintsi proviisorite koda) ning kutseühenduste Assiprofar – Associazione Sindacale Proprietari Farmacia (edaspidi „Assiprofar”) ja Confservizi negatiivsele arvamusele.
- 12 E. Sbarigia vaidlustas viimati nimetatud otsuse, esitades sama, eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimuva menetluse raames uusi väiteid.
- 13 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) leiab, et apteegiteenuse lugemisest tarbijate tervise kaitseks osutatavaks avalikuks teenuseks ei piisa, et õigustada apteekide lahtiolekuaegu reguleerivaid siduvaid õigusnorme. Kõigi apteekide lahtiolekuaegade ja -perioodide liberaliseerimine – mida lisaks soovitas Autorità garante della concorrenza e del Mercato (turu ja konkurentsi järelevalve amet) 1. veebruaril 2007 esitatud aruandes – võimaldaks tarbija heaks suurendada pakkumist üldiselt, kuna apteekide jaotuskava tagab apteekide tasakaalustatud geograafilise jaotuse.
- 14 Peale selle näivad L.R. 26/02 sätted eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks ülemäärased ning põhjendamatud. Avalik huvi ja apteegiteenusega seotud nõuded oleksid vaieldamatult paremini kaitstud lahtiolekuaegu liberaliseerivate meetmetega, mis soodustaksid konkurentsi arengut.

- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb seetõttu selles, kas põhikohtuasjas kõne all olevad piirangud on kooskõlas ühelt poolt ühenduse õiguse põhimõtetega ettevõtjatevahelise vaba konkurentsi alal ja teiselt poolt Euroopa Liidu tegevusega, mille eesmärk on terviseedendus ja -kaitse. See kohus leiab eelkõige, et apteegiteenuse osutamist reguleeriv normistik, mis Lazio maakonnas hetkel kehtib, takistab – selle eesmärgi vastaselt – tõhusat panustamist rahvatervise kaitsesse.
- 16 Eeltoodud asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per il Lazio menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule kaks järgmist eelotsuse küsimust:

- „1. Kas ühenduse põhimõtetega konkurentsi kaitse ja teenuste osutamise vabaduse valdkonnas, mis on muu hulgas sätestatud EÜ artiklites 49 [ja] 81[–]86, on kooskõlas [L.R. 26/02] sätted, mis keelavad [proviisoritel] loobuda oma iga-aastasest puhkusest, kehtestavad [apteekide] avalikkusele lahtiolekule piirid ning seavad Rooma omavalitsusüksuse apteekide puhul nendest piirangutest erandi tegemise (artikli 10 lõige 2) tingimuseks selle, et kaalutusõigust teostav haldusamet (kooskõlastatult samas artiklis nimetatud üksuste ja organisatsioonidega) leiab, et on täidetud eriomase linnapiirkonna kriteerium?
2. Kas [EÜ] artiklitega 152 ja 153 on kooskõlas avaliku apteegiteenuse osutamise piirangud, mis on kehtestatud eesmärgiga kaitsta rahvatervist, nagu need, mille näeb ette L.R. nr 26/02 apteekide igapäevast, iganädalast ja iga-aastast lahtiolekuaega puudutava korra kohta?”

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

- 17 Itaalia ja Kreeka valitsus vaidlustavad oma kirjalikes märkustes kõnealuse eelotsusetaotluse vastuvõetavuse. Kohtuistungil väljendasid Assiprofar ja kaudselt ka Ordine di Farmacisti della Provincia di Roma sama seisukohta.
- 18 Ennekõike toob Itaalia valitsus välja, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei esitanud ühtki täpsustust faktilise ja õigusliku olukorra kohta, mis põhjustas tema kahtlused kõnealuse siseriikliku sätte kooskõla osas tema poolt ära mainitud EÜ asutamislepingu artiklitega. Kreeka valitsus, Assiprofar ja Ordine di Farmacisti della Provincia di Roma kinnitavad omalt poolt, et piiriülese elemendi puudumise tõttu ei ole eelotsuseküsimustel mingit seost liidu õigusega.
- 19 Sellega seoses tuleb meenutada, et üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul on kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust kohtuasjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Kui esitatud küsimused puudutavad ühenduse õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus reeglina kohustatud eelotsuse tegema (vt 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer, EKL 2009, lk I-1721, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 20 Liidu õigust puudutavate eelotsuseküsimuste asjakohasust seega eeldatakse. Siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotluse saab Euroopa Kohus lükata tagasi vaid siis, kui on ilmselge, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega või kui kõnealune probleem on oletuslik või kui Euroopa Kohtule ei ole teada talle esitatud küsimusele tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud (vt selle kohta 5. detsembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-94/04 ja C-202/04: Cipolla jt, EKL 2006, I-11421, punkt 25, ja 7. juuni 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-222/05–C-225/05: van der Weerd jt, EKL 2007, lk I-4233, punkt 22).
- 21 Itaalia valitsuse esitatud vastuvõetamatuse vastuväite kohta tuleb tõdeda, et eelotsusetaotluses on piisaval määral kirjeldatud põhikohtuasja õiguslikku ja faktilist raamistikku ning et eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused võimaldavad määrata kindlaks esitatud küsimuste ulatuse. Huvitatud pooltel oli niisiis tegelik võimalus esitada seoses nende eelotsusetaotlustega märkusi vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklile 23, nagu näitab Euroopa Kohtule esitatud märkuste sisu.
- 22 Eelnevast tuleneb, et vastuvõetamatuse vastuväitega ei saa nõustuda.
- 23 Mis puudutab seejärel Assiprofari, Ordine di Farmacisti della Provincia di Roma ja Kreeka valitsuse väiteid, mille järgi kõik põhikohtuasja asjaolud on piiratud ühe liikmesriigiga, siis tuleb meenutada, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale võib tema vastus olla eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik ka niisugustel asjaoludel, eriti eeldusel, et siseriiklik õigus kohustab seda kohut tagama oma riigi kodanikule samad õigused, mis tulenevad muu kui selle liikmesriigi kodanikule samasuguses olukorras liidu õigusest (vt eelkõige 30. märtsi 2006. aasta otsus

kohtuasjas C-451/03: Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, EKL 2006, lk I-2941, punkt 29; eespool viidatud kohtuotsus Cipolla jt, punkt 30, ja 1. juuni 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-570/07 ja C-571/07: Blanco Pérez ja Chao Gómez, EKL 2010, lk I-4629, punkt 36).

24 Eelmises punktis osundatud kohtupraktikas käsitletud hüpotees puudutab põhikohtuasja kontekstis õigusi, mis võiksid tuleneda mõne teise liikmesriigi kodanikule liidu õigusest, kui ta oleks samasuguses olukorras nagu E. Sbarigia, st kui ta haldaks aptee-ki Rooma omavalitsusüksuse konkreetses piirkonnas ja kui liikmesriigi pädev asutus oleks võtnud vastu L.R. 26/02 artikli 10 lõiget 2 rakendava otsuse tema taotluse osas, mis ei sea vähimalgi määral küsimuse alla kõnesoleva siseriikliku õigusaktiga kehtestatud lahtiolekuaegade ja puhkuste üldist regulatsiooni, vaid millega palutakse üksnes anda, erandina nimetatud üldkorrast, luba loobuda sulgemisperioodidest.

25 Nii näib põhikohtuasja konkreetseid asjaolusid arvestades ilmne, et EÜ artikli 49 tõlgendus, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus oma lahendis palus, ei ole põhikohtuasja lahendamisel asjakohane.

26 Nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 72 ja 73 osutas, kuulub liikmesriigi kodanik, kes alaliselt ja pidevalt tegeleb kutsetegevusega teises liikmesriigis, väljakujunenud kohtupraktika järgi asutamislepingu selle peatüki kohaldamisalasse, mis puudutab asutamisevabadust ja mitte teenuseid käsitleva peatüki kohaldamisalasse (vt eelkõige 21. juuni 1974. aasta otsus kohtuasjas C-2/74: Reyners, EKL 1974, lk 631, punkt 21, ja 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard, EKL 1995, lk I-4165, punkt 28).

- 27 Just asutamisvabaduse kohta tuleb järgmiseks tõdeda, et ehkki Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ei ole küll Euroopa Kohtult sõnaselgelt EÜ artikli 43 tõlgendamist palunud, näib ilmne, et ka selle artikli tõlgendamine ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetleda oleva kohtuasja lahendamisel asjakohane.
- 28 Kõnesolevas asjas on, nagu sai juba toonitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 23, tegemist apteegiga, mille püsiv tegevuskoht on Rooma kesklinna jalakäijate piirkonnas ja mille omanik (kes on eeldatavasti teise liikmesriigi kodanik) tegeles juba järjepidevalt kutsetegevusega. Põhikohtuasjas ei ole seega ilmselgelt kõne all EÜ artiklis 43 reguleeritud asutamisõiguse teostamine.
- 29 Selle täpsustuse järel tuleb nentida, et teised liidu õiguse normid, mille tõlgendamist eelotsusetaotluse esitanud kohus palus ehk konkurentsi puudutavad EÜ artiklid 81–86, ei ole ilmselgelt kohaldatavad niisuguses kontekstis nagu põhikohtuasjas.
- 30 Kõigepealt tuleb tõdeda, et EÜ artiklid 83–85 ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu lahendatavas õigusvaidluses kuidagi asjakohased, kuna tegemist on kas puhtalt menetluslikku laadi normide (nii on see EÜ artiklite 83 ja 85 puhul) või üleminekusäetega (nii on see EÜ artikli 84 puhul).
- 31 Mis puudutab teiseks EÜ artikleid 81 ja 82, siis on küll tõsi, et need käsitlevad üksnes ettevõtjate käitumist, mitte liikmesriikide seadusandlikke või haldusmeetmeid, kuid koosmõjus EÜ artikliga 10, mis loob liikmesriikide koostöökohustuse, panevad

nimetatud artiklid liikmesriikidele siiski kohustuse hoiduda võtmast või jõus hoidmast meetmeid, k.a seadusandlikke või haldusmeetmeid, mis võiksid välistada ettevõtjatele kohaldatavate konkurentsieeskirjade kasuliku mõju (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Cipolla jt, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

³² Sellega seoses on siiski ilmne, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid, mis käsitlevad erandi võimaldamist Rooma omavalitsusüksuse konkreetses piirkonnas asuva apteegi lahtiolekuaegade osas, ei saa iseenesest ega ka oma kohaldamise läbi mõjutada liikmesriikide vahelist kaubandust EÜ artiklite 81 ja 82 mõttes (vt *a contrario* 17. oktoobri 1972. aasta otsus kohtuasjas 8/72: Vereniging van Cementhandelaren vs. komisjon, EKL 1972, lk 977, punkt 29; 10. detsembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-179/90: Mercati convenzionali porto di Genova, EKL 1991, lk I-5889, punktid 14 ja 15, ning 19. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-35/99: Arduino, EKL 2002, lk I-1529, punkt 33).

³³ Järelikult on alust leida, et EÜ artiklitele 81 ja 82 viitavas osas on eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus vastuvõetamatu.

³⁴ Kolmandaks tuleneb asjaolust, et liidu õiguse eelnimetatud konkurentsiniormid ei ole põhikohtuasjas kohaldatavad, et ka EÜ artikkel 86 ei ole käesolevas kohtuasjas kohaldatav.

- 35 EÜ artikli 28 kohta, millele viitasid mõned Euroopa Kohtule märkused esitanud osapooled, on ammendava käsitluse huvides kohane tõdeda, et käesoleva kohtuotsuse punktis 32 ära toodud põhjustel tuleb kohe kõrvale jätta ka liikmesriikidevahelise kaubanduse mõjutatuse ja seega kaupade vaba liikumise takistuse olemasolu võimalus.
- 36 Sellest jäeldub, et EÜ artikli 28 tõlgendamine ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetleda oleva kohtuasja lahendamisel asjakohane.
- 37 Mis puudutab lõpuks eelotsusetaotluse esitanud kohtu teises küsimuses käsitletud EÜ artikleid 152 ja 153, siis piisab tõdemisest (nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 48–51 ja nagu rõhutasid peaaegu kõik käesolevas asjas märkused esitanud osapooled), et kõnesolevad artiklid on suunatud Euroopa Liidule ja liikmesriikidele ning neile artiklitele ei saa ilmselgelt viidata, et paluda siseriiklike meetmete kooskõla hindamist liidu õigusega.
- 38 Eelnevaist kaalutlustest tuleneb, et kõnesolev eelotsusetaotlus tuleb lugeda vastuvõetamatuks.

Kohtukulud

- 39 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio 21. mai 2008. aasta lahendiga esitatud eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu.

Allkirjad