



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 5. septembril 2013¹

Liidetud kohtuasjad C-159/12, C-160/12 ja C-161/12

Alessandra Venturini
versus
A.S.L. Varese jt
Maria Rosa Gramegna
versus
A.S.L. Lodi jt
Anna Muzzio
versus
A.S.L. Pavia jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Itaalia))

Asutamisvabadus — Vastuvõetavus — Põhikohtuasja faktilised asjaolud, mis on üheainsa liikmesriigi sisesed — Rahvatervis — Siseriiklikud õigusnormid, mis piiravad selliste retseptiravimite müüki, mille kulu kannab täielikult ostja — Para-apteegid

1. Põhikohtuasjades kaebused esitanud A. Venturini, M.R. Gramegna ja A. Muzzio (edaspidi „kaebajad”) on kvalifitseeritud proviisorid, kes on registreeritud Ordine dei Farmacisti di Milano (Milano proviisorite koda) juures ja omavad jaemüügipunkte, mida nimetatakse „para-apteekideks” (itaalia keeles *parafarmacia*).
2. Sisuliselt väidavad kaebajad Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Lombardia maakondlik halduskohus, edaspidi „TAR Lombardia”) menetluses, et kuna siseriiklikud õigusnormid (edaspidi „vaidlusalused õigusnormid”) takistavad neid müümast retseptiravimeid, mille kulu ei kannata riigi tervishoiuteenistus, vaid ostja ise, seavad need normid lubamatu piirangu ELTL artikliga 49 ette nähtud asutamisvabadusele.
3. Kõik kaebajad on Itaalia kodanikud, kes juba tegutsevad Itaalias, ja nende kaebused on esitatud Itaalia õigusnormide peale. Näib, et ükski neist ei ole kasutanud aluslepinguga ette nähtud vabadusi seoses põhikohtuasjas käsitletava olukorraga.
4. Faktiliste asjaolude seisukohast näib kaebajate olukord seega olevat üheainsa liikmesriigi sisene. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses ei saa õieti tuvastada ühtegi piiriülest asjaolu.
5. Kas Euroopa Kohus on nendel asjaoludel pädev vastama TAR Lombardia eelotsuse küsimusele ELTL artikli 49 tõlgendamise kohta?

¹ — Algkeel: inglise.

6. See on minu arvates käesolevas kohtuasjas kriitiliselt oluline küsimus, mistõttu käsitlen seda oma ettepanekus kõigepealt. Käesoleva ettepaneku teises osas, kui olen välja pakkunud esialgse järelduse, et eelotsusetaotlust tuleb pidada vastuvõetavaks, selgitan, miks ma ei nõustu kaebajate väidetega selle kohta, et vaidlusalused õigusnormid on vastuolus ELTL artikliga 49.

I. Õiguslik raamistik

7. Itaalias määratleb seadus nr 468/1913 farmaatsiateenuste osutamise kui „prioriteetse riikliku tegevuse”, mis on lubatud üksnes munitsipaalapteekidele ja eraapteekidele, kellel on riigilt saadud tegevusluba. Sisse on seatud haldusvahend pakkumise juhtimiseks: *pianta organica*, teatav territoriaalne võrgustik, mille eesmärk on tagada ravimite ühtlane levik kogu riigi territooriumil. On oluline, et hiljem kehtestatud kuninglik dekreet nr 1265/1934 lubas ravimeid müüa üksnes apteekidel (artikkel 122).

8. Hiljem liigitati ravimid seadusega nr 537/1993 ümber järgmistesse klassidesse: A-klass hädavajalike ravimite ja krooniliste haiguste ravimite jaoks; B-klass ravi seisukohast olulist huvi pakkuvate ravimite jaoks (mis ei kuulu klassi A) ja C-klass nende ravimite jaoks, mis ei kuulu A- ega B-klassi. Seaduse nr 537/1993 artikli 8 lõike 14 kohaselt peab A- ja B-klassidesse kuuluvate ravimite kulu täielikult kandma Servizio Sanitario Nazionale (Itaalia riiklik tervishoiuteenistus; edaspidi „SSN”), C-klassi ravimite kulu aga kannab täielikult ostja.

9. Hiljem kaotati seaduse nr 388/2000 artikli 85 lõikega 1 B-klass, seaduse nr 311/2004 artikliga 1 aga loodi uus ravimikategooria C-bis-klass, kuhu kuuluvad niisugused ravimid, mille jaoks ei ole vaja retsepti ja mida võib erinevalt teistesse klassidesse kuuluvatest ravimitest avalikult reklaamida (ja mida harilikult nimetatakse „käsimüügiravimiteks”). Nagu C-klassi ravimite puhul, tuleb ka C-bis-klassi ravimite kulu täielikult kanda ostjal.

10. Dekreetseadus nr 223/2006, mis hiljem muudeti seaduseks nr 248/2006 (edaspidi „Bersani dekreet”), lubas avada uusi, apteekidest erinevaid müügipunkte. Neid nimetatakse „para-apteekideks” ja neil on lubatud müüa käsimüügiravimeid (C-bis-klassi ravimeid). Hiljuti laiendati dekreetseadusega nr 201/2011, mis on nüüd muudetud seaduseks nr 214/2011, veelgi nende ravimite kategooriaid, mida saab müüa para-apteekides, nii et need võivad nüüd üldsusele pakkuda mõningaid C-klassi ravimeid, mille jaoks ei ole vaja retsepti.

II. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

11. Kaebajad esitasid igäüks 30. juunil 2012 asjaomasele kohalikule tervishoiuasutusele (*azienda sanitaria locale*; edaspidi „tervishoiuasutus”), samuti asjaomastele kohalikele omavalitsustele, Ministero della Salute’le (edaspidi „tervishoiuministeerium”) ja Agenzia Italiana del Farmaco’le (Itaalia raviamet) taotluse, et neil lubataks müüa üldsusele selliseid retseptiravimeid, mille kulu kannab täielikult ostja, aga ka ainult retsepti alusel väljastatavaid veterinaarravimeid, mille kulu kannab täielikult ostja.

12. Vastavalt 15. ja 17. augustil 2011 jättis tervishoiuasutus kõik need taotlused rahuldamata põhjendusel, et kehtivate siseriiklike õigusnormide kohaselt tohib kõnealuseid ravimeid müüa üksnes apteekides. Samamoodi keeldus tervishoiuministeerium vastavalt 16. ja 18. augustil 2011 neid taotlusi rahuldamast. Viitan edaspidi kõikidele nendele otsustele koos kui „vaidlusalustele otsustele”.

13. Kaebajad vaidlustasid need otsused TAR Lombardias, väites, et nende aluseks olnud Itaalia õigusnormid on EL-i õigusega vastuolus.

14. Nende menetluste käigus otsustas Itaalia kohus, kaheldes vaidlusaluste õigusnormide vastavuses Euroopa Liidu toimimise lepingule (edaspidi „alusleping“), menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artiklis 49 jj ette nähtud asutamisvabaduse, diskrimineerimiskeelu ja konkurentsi kaitse põhimõtetega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis esiteks ei võimalda kvalifitseeritud ja kutseühendusse kuuluval proviisoril, kelle ettevõtte ei kuulu *pianta organica* [territoriaalsesse] võrgustikku, tegelda talle kuuluvas para-apteegis muu hulgas niisuguste ravimite jaemüügiga, mida müüakse arsti väljakirjutatud nn valge retsepti (*ricetta bianca*) alusel, st mida [riiklik tervishoiuteenistus] ei hüvita ja mille kulu kannab seega täies ulatuses neid ostev isik, ning mis teiseks kehtestavad kõnealuses sektoris keelu müüa teatavatesse kategooriatesse kuuluvaid farmaatsiatooteid ning riigi territooriumil luua võidavate müügikohtade piirarvu?”

15. Käesolevas menetluses on oma kirjalikud seisukohad esitanud A. Venturini, Federfarma, Itaalia, Hispaania ja Portugali valitsused ning komisjon. 15. mail 2013 toimunud kohtuistungil esitati suulised seisukohad A. Venturini, Federfarma, Hispaania valitsuse ja komisjoni nimel. Kahjuks ei osalenud kohtuistungil Itaalia valitsus, kuigi siseriiklikud vaidlusalused õigusnormid on keerukad ja tema kirjalikud seisukohad olid iseäranis napisõnalised.

III. Analüüs

A. Vastuvõetavus

16. Nii oma kirjalikes seisukohtades kui ka kohtuistungil vaidlustas Federfarma käesoleva eelotsusetaotluse vastuvõetavuse. Ta väitis sisuliselt seda, et piiriüleste asjaolude puudumise tõttu ei ole TAR Lombardia esitatud eelotsuse küsimus seotud EL-i õigusega ja on seega hüpoteetiline. Federfarma tugines eeskätt Euroopa Kohtu järeldusele kohtuotsuses Sbarigia.²

17. Kohtuistungil märkis A. Venturini, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevas asjas tegelikult puuduvad piiriülesed asjaolud, võib vaidlusalustel õigusnormidel olla oluline piirav mõju teistes liikmesriikides asuvate ettevõtjate asumisele Itaaliasse. Selles tulenevalt tuleb küsimust pidada vastuvõetavaks. Federfarma argumendi vaidlustas ka komisjon, viidates ennekõike Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas Blanco Pérez,³ kus faktilised asjaolud olid sisuliselt samasugused nagu praeguses TAR Lombardia menetluses ja kus Euroopa Kohus tunnistas end pädevaks.

18. Nõustun komisjoni ja kaebajatega, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat arvestades tuleb Federfarma vastuväited tagasi lükata.

19. Siiski tuleb meenutada ka seda, et Euroopa Kohtu praktikat, mis puudutab siseriiklike kohtute esitatud eelotsuse küsimuste vastuvõetavust asjades, milles kõik faktilised asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed, on kritiseerinud mitu kohtujuristi,⁴ aga ka õigusteadlased.⁵

2 — 1. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-393/08: Sbarigia (EKL 2010, lk I-6337).

3 — 1. juuni 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-570/07 ja C-571/07: Blanco Pérez ja Chao Gómez (EKL 2010, lk I-4629).

4 — Vt eeskätt kohtujurist Darmoni 3. juuli 1990. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-297/88 ja C-197/89: Dzodzi, milles otsus tehti 18. oktoobril 1990 (EKL 1990, lk I-3763); kohtujurist Tesaro 31. jaanuari 1995. aasta ettepanek kohtuasjas C-346/93: Kleinwort Benson, milles otsus tehti 28. märtsil 1995 (EKL 1995, lk I-615); kohtujurist Jacobsi 17. septembri 1996. aasta ettepanek kohtuasjas C-28/95: Leur-Bloem, milles otsus tehti 17. juulil 1997 (EKL 1997, lk I-4161), ja kohtujurist Saggio 9. märtsi 2000. aasta ettepanek kohtuasjas C-448/98: Guimont, milles otsus tehti 5. detsembril 2000 (EKL 2000, lk 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, lk 195-219, vt lk 217; Simon D., „Questions préjudicielles”, *Journal de droit international*, 118 (2), 1991, lk 455-457, vt lk 457; ja Fenger, N., „Article 177” – Smit, H. ja Herzog, P. (toim.), *The Law of the European Community: a commentary to the EEC Treaty*, Matthew Bender & Co., New York, 1997, lk 5-443 kuni 5-470, vt lk 5-466.

20. Tuleb möönda, et teatav osa selle kohtupraktika vastu suunatud kriitikast ei ole aluseta. Kui tõlgendada seda konkreetset kohtupraktikat liiga laialt, võib selle tähendust käsitleda nii, et sama hästi kui iga juhtumi puhul, kus ettevõtja tugineb siseriiklikus kohtus siseriiklike õigustloovate aktide kehtivuse vaidlustamiseks EL-i siseturualastele õigusnormidele, peab Euroopa Kohus tegema otsuse – isegi kui need õigusaktid võivad olla vastu võetud täiesti õiguspärastel eesmärkidel ja nende mõju liidusisesele kaubandusele võib olla vähetähtis, tähtsusetu või puhtoletuslik.

21. Selline lai tõlgendus ei ole kasulik ega ka paikapidav. Tõepoolest, sellega kaasneks oht, et Euroopa Kohus võib tõlgendada EL-i õigusnorme ka juhul, kui miski ei ähvarda EL-i õiguse ühetaolist kohaldamist,⁶ tehes otsuse, mis võib olla eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva asja faktilise ja õigusliku konteksti suhtes täiesti võõras,⁷ ja seega laiendades EL-i õiguse kohaldamisala üle aluslepinguga kehtestatud piiride.⁸

22. Pealegi võib Euroopa Kohtu pädevuse laienemine, mis tuleneb Lissaboni lepingu jõustumisest ja Euroopa Liidu liikmesriikkonna olulisest kasvust viimase aastakümne jooksul, mis kulmineerus Horvaatia hiljutise ühinemisega, avaldada märkimisväärset mõju Euroopa Kohtu võimele lahendada kohtuasju vajaliku kiirusega, säilitades lahendite kvaliteedi.⁹ Tegelikult annab Euroopa Kohtu viimaste aastate statistika tunnistust eelotsusetaotluste arvu selgest ja püsivast kasvust.¹⁰

23. Sellepärast olen arvamusel, et Euroopa Kohtul oleks käesoleval hetkel nii aja- kui ka asjakohane süvemalt kaaluda küsimusi, mis puudutavad eelotsusetaotluste vastuvõetavust. Sel eesmärgil, enne kui üksikasjalikumalt selgitan, miks pean käesolevas asjas esitatud TAR Lombardia eelotsuse küsimust vastuvõetavaks, pakun selle kohta välja mõned üldised mõtted, et niisugusele kaalumisele kaasa aidata.

24. Ma ei arva, et Euroopa Kohtu sellekohane praktika tuleks kummutada või selle ulatust põhjalikult piirata, kuid olen veendunud vajaduses tõlgendada seda kohtupraktikalt kitsalt, et hoida ära Euroopa Kohtu pädevuse ülemäärase laiendamisega kaasnevad ohud.

25. Minu soovitusi ei tohiks aga käsitada asjakohastena üksnes seoses nende eelotsusetaotluste vastuvõetavusega, mis puudutavad väidetavalt liidusisest kaubandust piiravaid siseriiklikke õigusnorme. Kaugel sellest. Olemas on üldisem probleem, mis ulatub kaugemale nendest ligikaudu 100 kohtuasjast, milles igal aastal esitatakse Euroopa Kohtusse eelotsusetaotlus seoses põhivabadustega – ja sellel probleemil võivad olla tagajärjed kõikidele eelotsusetaotlustele.

1. Euroopa Kohtu praktika

26. Kõigepealt meenutaksin, et EL-i materiaaõiguses välja kujunenud põhimõtte kohaselt „ei ole [põhivabadusi käsitlevad aluslepingu sätted] kohaldatavad tegevuse suhtes, mille kõik asjassepuutuvad elemendid on ainult ühe liikmesriigi sisesed”.¹¹

6 — Kohtujurist Jacobsi ettepanek kohtuasjas Leur-Bloem, punkt 47.

7 — Kohtujurist Tizzano 29. märtsi 2001. aasta ettepanek kohtuasjas C-267/99: Adam, milles otsus tehti 11. oktoobril 2001 (EKL 2001, lk I-7467, ettepaneku punkt 34).

8 — Kohtujurist Darmoni ettepanek kohtuasjas Dzodzi, punktid 10 ja 11.

9 — Vt nt House of Lordsi European Union Committee analüüs: 16th Report of Session 2012-13, „Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report”, 29. aprill 2013, lk 9 ja 24.

10 — Euroopa Kohtu aastaaruannete kohaselt (vt nt 2004. aasta aruanne, lk 183, ja 2012. aasta aruanne, lk 90), esitati 2000. aastal 224 eelotsusetaotlust, 2004. aastal 249 eelotsusetaotlust, 2010. aastal 385 eelotsusetaotlust ja 2012. aastal 404 eelotsusetaotlust.

11 — Vt eeskätt 16. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-134/95: USSL n° 47 di Biella (EKL 1997, lk I-195, punkt 19); 9. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-108/98: RLSAN. (EKL 1999, lk I-5219, punkt 23); 21. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-97/98: Jägerskiöld (EKL 1999, lk I-7319, punkt 42), ja 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-245/09: Omalet (EKL 2010, lk I-13771, punkt 12).

27. See, et põhivabadusi käsitlevate aluslepingu sätete kohaldamiseks on vaja piiriüleseid asjaolusid, on vastavuses nende sätete endi eesmärgiga. Parafraaseerides kohtujurist Tesauro ettepanekut kohtuasjas Hünermund, on see eesmärk „[liidu]sisese kaubanduse liberaliseerimine[, mitte] takistusteta äritegevuse soodustamine eri liikmesriikides”.¹² Samamoodi rõhutas kohtujurist Tizzano kohtuasjas CaixaBank France, et põhivabadusi käsitlevate aluslepingu sätete niisugune tõlgendamine, millega laiendatakse nende kohaldamisala üle neis endis kehtestatud piiride „tähendaks [...] seda, et asutamislepingut ei rakendata eesmärgipäraselt, st mitte selleks, et luua siseturg, kus valitsevad samasugused tingimused kui ühtsel turul ja kus ettevõtjad saavad vabalt liikuda, vaid et seda rakendatakse reguleerimata turu siseseadmiseks. Pigem võiks viimast nimetada turuks, kus eeskirjad on põhimõtteliselt keelatud, välja arvatud need, mis on üldist huvi puudutavate kohustuslike nõuete täitmiseks vajalikud ja selleks proportsionaalsed.”¹³

28. Niisiis, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses käsitletavas faktilises olukorras puudub seos põhivabaduse teostamisega, ei ole siseriiklikul kohtul otsuse tegemiseks põhimõtteliselt vaja uurida asjassepuutuvate siseriiklike õigusnormide vastavust nendele EL-i õigusnormidele, millele tugineti. Osas, milles aluslepingu normid ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevas asjas kohaldatavad, ei ole eelotsuse küsimustele vastuse andmine vaidluse lahendamiseks oluline ning seega tuleb neid küsimusi pidada oletuslikeks.

29. Seda materiaalõiguse põhimõtet tuleb siiski sobitada mõningate menetluslikku laadi üldpõhimõtetega. Vaevalt on mul vaja märkida, et Euroopa Kohtu suhteliselt „helde” lähenemisviis seoses eelotsusetaotluste vastuvõetavusega tuleneb aluslepingu enda tekstist. Tegelikult nõuab ELTL artikkel 267 ainult seda, et EL-i õigusnormide tõlgendamise küsimus peab olema „an[tud] liikmesriigi kohtusse”. Seejärel on põhimõtteliselt selle kohtu otsustada, kas „ta leiab, et otsuse tegemiseks on vaja kõnealune küsimus lahendada”.

30. ELTL artikliga 267 Euroopa Kohtule antud ulatuslik pädevus on samuti kooskõlas Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostööga, mis „eelotsusemenetluses on esmatähtis”.¹⁴

31. Sellele vastavalt on Euroopa Kohus järjepidevalt märkinud, et üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul on kohtuasja eripärasid arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Kui esitatud küsimused puudutavad EL-i õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud eelotsuse tegema.¹⁵ Siseriikliku kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamisest võib Euroopa Kohus keelduda vaid siis, kui on täiesti ilmne, et taotletav EL-i õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude ega esemega, või ka juhul, kui probleem on oletuslik või kui Euroopa Kohtule ei ole teada eelotsuse küsimusele tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud.¹⁶

12 — Kohtujurist Tesauro 27. oktoobri 1993. aasta ettepanek kohtuasjas C-292/92: Hünermund jt, milles otsus tehti 15. detsembril 1993 (EKL 1993, lk I-6787, ettepaneku punktid 1 ja 28).

13 — Kohtujurist Tizzano 25. märtsi 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-442/02: CaixaBank France, milles otsus tehti 5. oktoobril 2004 (EKL 2004, lk I-8961, ettepaneku punkt 63). Kuigi kohtujurist Tizzano ettepanek – nagu ka eelmises joonealuses märkuses mainitud kohtujurist Tesauro ettepanek – käsitles mõistet „piirang” aluslepingu sätetes põhivabaduste kohta, asun seisukohale, et nende kohtujuristide kaalutlused selles küsimuses on *mutatis mutandis* asjakohased ka seoses niisuguste eelotsusetaotluste vastuvõetavusega, mis puudutavad siseriiklike meetmete kooskõla nende aluslepingu sätetega.

14 — 22. oktoobri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-261/08 ja C-348/08: Zurita Garcia ja Choque Cabrera (EKL 2009, lk I-10143, punkt 36) ja 24. aprilli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-571/10: Kamberaj (punkt 41).

15 — Vt muu hulgas 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-119/05: Lucchini (EKL 2007, lk I-6199, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 25. oktoobri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-509/09 ja C-161/10: eDate Advertising ja Martinez (kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

16 — Vt muu hulgas otsus kohtuasjas Lucchini, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika, ning otsus kohtuasjas eDate Advertising ja Martinez, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika.

32. Vajadus sobitada eespool mainitud materiaalõiguspõhimõtted nende menetluspõhimõtetega on viinud Euroopa Kohtu mitmetes kohtuasjades selleni, et ta on lugenud eelotsuse küsimused vastuvõetavateks hoolimata sellest, et kõik põhikohtuasja faktilised asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed. Kuigi niisuguseid Euroopa Kohtu otsuseid ei saa liigitada selgelt määratletud rühmadesse, saab minu meelest eristada kolme peamist kohtupraktika suunda.

33. Esimeses suunas, mis, nagu on võimalik väita, algas kohtuotsusega Oosthoek¹⁷ ja leidis hiljuti kinnitust kohtuotsuses Blanco Pérez (edaspidi „Oosthoek kohtupraktika”), märkis Euroopa Kohus, et kuigi juhtumi asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed, ei saa välistada, et vaidlustatud siseriiklikel õigusnormidel võib olla teatav piiriülene mõju.¹⁸ Sellepärast loeti eelotsuse küsimused vastuvõetavateks.

34. Euroopa Kohtu põhjenduskäik on minu arvates õige, niikaua kui seda ei käsitata nii, et see loob eelduse või eelduselaadse oletuse, et Euroopa Kohus peab tegema otsuse igas asjas, milles ei saa *a priori* välistada mõju liidusisesele kaubandusele.

35. Tõepoolest ei ole ühtegi põhjust piirata Euroopa Kohtu pädevust eelotsuste kontekstis üksnes nende kohtuasjadega, milles esineb *tegelik* ja *otsene* piiriülene asjaolu. Niivõrd, kui on piisavalt alust arvata, et siseriiklikud õigusnormid *saavad* avaldada piiriülest mõju, mis on oluline näiteks ELTL artikli 34, 35, 45, 49, 56 või 63 kontekstis, kuuluvad need õigusnormid otseselt nende aluslepingu sätete kohaldamisalasse.

36. Pealegi ei näi mulle mõistlik lähtuda eeldusest, et kõik võimalikud põhivabaduste rikkumised peavad selleks, et Euroopa Kohus saaks neid käsitleda, olema tingimata esitatud kohtumenetluses, mille on palunud algatada isik, kes juba on ühte niisugust vabadust teostanud (või püüab seda teostada). Selline eelotsusetaotluste vastuvõetavuse põhimõtete range tõlgendamine takistaks Euroopa Kohut tegemast otsuseid siseriiklike õigusnormide kohta, mis võivad rängalt takistada pääsu siseriiklikele turgudele ja mis on just sel põhjusel hoidnud välismaiseid ettevõtjaid tagasi seda üritamast. Asjaomase liikmesriigi kodanikel – kuna nende jaoks vajalik investeering on väiksem, nad ei seisa vastamisi keelebarjääridega ja on tuttavamad nii siseriikliku õigussüsteemi kui ka haldustavadega – on sageli lihtsam vaidlustada siseturu eeskirjadega vastuolus olevaid siseriiklikke õigusnorme. Näiteks võib väita, et TAR Lombardia menetluses olevas kohtuasjas on kõik asjaolud üheainsa liikmesriigi sisesed ainult juhuse tõttu. Niisama hästi oleksid kaebajad võinud olla teise liikmesriigi kodanikud.

37. Nii nõustun kohtujurist Geelhoediga, kes väitis kohtuasjas Reisch, et „selle, kas Euroopa Kohus talle esitatud eelotsuse küsimustele vastab, määravad siseriikliku õigusakti laad ja sisu, mitte põhikohtuasja faktilised asjaolud”.¹⁹

38. On selge, et kui põhikohtuasjas on olemas tegelik piiriülene asjaolu, on Euroopa Kohtu poolt aluslepingu eeskirjadele antava tõlgenduse tähtsus eelotsusetaotluse esitanud kohtule kohe ilmne. Teisest küljest aga, kui kõik faktilised asjaolud on ühe liikmesriigi sisesed, ei saa eeldada piiriülest mõju. Seega, kui see aspekt ei ole kohtutoimiku põhjal ilmne, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne selgitada Euroopa Kohtule, miks käsitletava õigusnormi kohaldamine võib välismaiseid ettevõtjaid põhivabaduse teostamisel takistada. Sellekohaste üksikasjalike selgituste puududes on Euroopa Kohtul minu arvates õigus otsustada, et juhtum on oletuslik või et tal ei ole aluslepingu eeskirjadele tarviliku tõlgenduse andmiseks piisavalt teavet.

17 — 15. detsembri 1982. aasta otsus kohtuasjas 286/81: Oosthoek’s Uitgeversmaatschappij (EKL 1982, lk 4575).

18 — Vt samuti 7. mai 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-321/94-C-324/94: Pistre jt (EKL 1997, lk I-2343, punkt 45) ja 14. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 298/87: Smanor (EKL 1988, lk 4489, punktid 8-10).

19 — Kohtujurist Geelhoedi 20. novembri 2001. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-515/99, C-519/99-C-524/99 ja C-526/99-C-540/99: Reisch jt, milles otsus tehti 5. märtsil 2002 (EKL 2002, lk I-2157, ettepaneku punkt 88).

39. Teises kohtupraktika suunas, mis sai alguse kohtuotsusest *Guimont*²⁰ ja mis samuti leidis hiljuti kinnitust kohtuotsuses *Blanco Pérez*, (edaspidi „*Guimonti kohtupraktika*”) asus Euroopa Kohus seisukohale, et kuigi põhikohtuasjas olid kõik asjaolud ühe liikmesriigi sisesed, on eelotsuse küsimused vastuvõetavad niivõrd, kuivõrd taotletav EL-i õiguse tõlgendus näis olevat eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik, „eeldusel, et vastava riigi õigus kohustab seda kohut tagama [selle liikmesriigi] kodanikule samad õigused, mis tulenevad muu liikmesriigi [...] kodanikule samasuguses olukorras EL-i õigusest”.²¹

40. Arvan, et see kohtupraktika suund on õigesti tõlgendatuna kindel. Märgiksin siiski, et see on arenenud pisut liiga kaugemale.

41. Sellesse kohtupraktika suunda kuuluvate otsuste taustal olev *ratio* on minu arvates õige: niivõrd, kui on olemas siseriiklik õigusnorm või põhimõte, mis keelab vastupidise diskrimineerimise, ja vaidlustatud siseriiklike õigusnorme saab kohaldada ka välismaistele ettevõtjatele, võib siseriiklik kohus vajada asjassepuutuvate EL-i õigusnormide tõlgendamisel EL-i kohtute abi. See on nii olenemata sellest, et rangelt võttes on need EL-i õigusnormid käsitletavale juhtumile kohaldatavad mitte vahetult, vaid, nagu on võimalik väita, kõigest kaudselt,²² seeläbi, et neile on siseriiklikes õigusaktides viidatud. Nendel asjaoludel on Euroopa Kohtu pädevus õigustatud, sest tema otsuse puududes ei saaks eelotsusetaotluse esitanud kohus tegelikult enda menetluses olevas vaidluses otsust teha.

42. Sellegipoolest arvan, et niisuguse vastupidist diskrimineerimist käsitleva reegli olemasolu ja selle kohaldatavust põhikohtuasjas ei saa pidada endastmõistetavaks, nagu Euroopa Kohus näib olevat teinud mõnes oma varasemas sellekohases otsuses.²³ Muidu oleksid vastuvõetavad sisuliselt kõik eelotsusetaotlused, mis käsitlevad siseriiklike õigusaktide kooskõla põhivabadustega, olenemata sellest, et nende õigusaktide mõju liidusisesele kaubandusele on kõigest abstraktne võimalus ning nende seos asjakohastes EL-i õigusnormides reguleeritavate olukordadega on kaugel.

43. Peale selle peaks Euroopa Kohus ka tagama, et asjassepuutuvaid siseriiklike õigusnorme saab kohaldada ka piiriülestele olukordadele ja et see ei puuduta üksnes siseriiklike õigusaktidega reguleeritavaid olukordi.²⁴ On ütlematagi selge, et vastupidist diskrimineerimist ei saa olla siis, kui vaidlustatud siseriiklike õigusnorme ei saa ühelgi juhul kohaldada näiteks välismaistele ettevõtjatele või kaupadele.

44. Neid kaalutlusi arvestades asun seisukohale, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab selgesõnaliselt näitama, et tema riigi siseriiklikus õiguskorras on olemas niisugune vastupidist diskrimineerimist keelav reegel või põhimõte. Samuti peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus märkima, et vaidlustatud siseriiklik õigusnorm on kohaldatav piiriülestes olukordades, kui see juba ei ilmne kohtutoimikust.

45. Usun, et kui neid asjaolusid ei ole eelotsusetaotluses mainitud või *a fortiori*, kui on selge, et siseriiklikus õiguskorras ei ole sellist vastupidise diskrimineerimise vastast reeglit või põhimõtet,²⁵ või kui see meede on kohaldatav üksnes täiesti siseriiklikes olukordades, peaks Euroopa Kohus asuma seisukohale, et tal puudub pädevus, välja arvatud juhul, kui on muid, veenvaid põhjusi seda mitte teha.

20 — 5. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-448/98: *Guimont* (EKL 2000, lk I-10663).

21 — Kohtuotsus *Blanco Pérez*, punkt 39; 30. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-451/03: *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (EKL 2006, lk I-2941, punkt 29) ja 5. detsembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-94/04 ja C-202/04: *Cipolla jt* (EKL 2006, lk I-11421, punkt 30). Vt samuti kohtuotsus *Guimont*, punkt 23.

22 — Vt viide EL-i õigusnormide kaudsele kohaldamisele kohtuotsuses *Leur-Bloem*, punkt 26 ja 17. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-130/95: *Giloy* (EKL 1997, lk I-4291, punkt 22). Vt samuti kohtujurist Kokott'i 3. juuli 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-280/06: *ETI jt*, milles otsus tehti 11. detsembril 2007 (EKL 2007, lk I-10893, ettepaneku punktid 54 ja 55).

23 — Vt muu hulgas kohtuotsus *Reischl jt*, punkt 26; kohtuotsus *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, punkt 29 ja 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-6/01: *Anomar jt* (EKL 2003, lk I-8621, punkt 41).

24 — Vt kohtujurist *Jacobsi* ettepanek kohtuasjas *Pistre jt*, punktid 37 ja 38, ning kohtujurist *Cosma* 23. märtsi 1995. aasta ettepanek kohtuasjas C-63/94: *Belgapom*, milles otsus tehti 11. augustil 1995 (EKL 1995, lk I-2467, ettepaneku punkt 14).

25 — 21. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas C-84/11: *Susisalo jt* (punkt 21) ja kohtuotsus *Omalet*, punktid 16 ja 17.

46. Lõpuks on olemas kolmas kohtupraktika suund, mis algab kohtuotsusega Thomasdünge²⁶ ja mis on hiljuti kinnitust leidnud kohtuotsuses Allianz (edaspidi „Thomasdünge kohtupraktika“), kus Euroopa Kohus märkis, et ta on EL-i õigust puudutavates küsimustes pädev tegema eelotsuseid olukordades, kus eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva asja faktilised asjaolud ei kuulu otseselt liidu õigusnormide kohaldamisalasse, kuid kus EL-i õigusnormid on muudetud kohaldatavateks siseriikliku õigusega, milles järgitakse puhtalt siseriiklike olukordade reguleerimisel EL-i õiguses sätestatud.²⁷

47. Olen arvamusel, et see kolmas kohtupraktika haru tuleneb Guimonti kohtupraktikast: ka Guimonti kohtupraktika asjades oli asjakohaste liidu õigusnormide kohaldamine eelotsusetaotlused esitanud kohtute menetlustes kaudne ja olenes sellest, kas nendele õigusnormidele oli siseriiklikes õigusaktides (otseselt või kaudselt) viidatud.

48. Nagu Euroopa Kohus korduvalt rõhutas, ei viita ELTL artikli 267 sõnastus ega selle sättega kehtestatud korra eesmärk sellele, et aluslepingu koostajad kavatsesid need olukorrad Euroopa Kohtu pädevusest välja jätta.²⁸ Peale selle asus Euroopa Kohus seisukohale, et Euroopa Liidu huvides on lahknemise vältimiseks tõlgendada EL-i õigusest võetud sätteid ja mõisteid ühetaoliselt, olenemata sellest, millistel asjaoludel neid kohaldatakse.²⁹

49. Nii on Euroopa Kohus lugenud end pädevaks näiteks niisugustes kohtuasjades, kus siseriiklikud konkurentsiniormid olid teadaolevalt kujundatud ELTL artiklite 101 ja 102 järgi ning nende sätete tõlgendamist taotleti selleks, et kohaldada siseriiklike õigusnorme järjepidevalt.³⁰ Niisamuti järgiti seda põhjenduskäiku kohtuasjades, mis puudutasid maksualaseid norme, millega oli rakendatud EL-i direktiivi säte ja laiendatud see samasugustele, üksnes riigisisestele olukordadele³¹ või maksualaseid norme, mille eeskujuks oli võetud ühenduse tolliseadustik, et näha sarnasteks olukordadeks ette ühtne kord.³²

50. Pean ka seda kohtupraktika suunda vastuvõetavaks, eeldusel, et aluspõhimõtteid kohaldatakse kooskõlas väga rangete tingimustega: kuigi viide asjakohastele EL-i õigusnormidele ei pea tingimata sisalduma kohaldatava siseriikliku õigusakti enda tekstis,³³ peab see siiski olema piisavalt ühemõtteline või, nagu Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, „vahetu ja tingimusteta”.³⁴ Veel olulisem on see, et Euroopa Kohus on nendes asjades pädev üksnes siis, kui on selge, et Euroopa Kohtu antav tõlgendus on siseriiklikule kohtule siduv; muidu oleks tegu oletusliku juhtumiga³⁵ ja tagajärjeks oleks ELTL artiklis 267 sätestatud menetluse kuritarvitamine.³⁶

26 — 26. septembri 1985. aasta otsus kohtuasjas 166/84: Thomasdünge (EKL 1985, lk 3001).

27 — Kohtuotsus Dzodzi, punktid 36 ja 37; kohtuotsus Leur-Bloem, punkt 25; 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-217/05: Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (EKL 2006, lk I-11987, punkt 19); 14. märtsi 2013. aasta otsus kohtuasjas C-32/11: Allianz Hungária Biztosító jt (punktid 17-23), ja 17. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-2/97: IP (EKL 1998, lk I-8597, punkt 59).

28 — Kohtuotsus ETI jt, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika.

29 — Kohtuotsus Allianz Hungária Biztosító jt, punktid 17-23. Õiguskommentaatorid on märkinud, et Euroopa Kohtu otsused nendes asjades aitavad kaasa „*jus communae europeum*” esiletõusule; vt Tridimas, T., „Knocking on heaven’s door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure”, *Common Market Law Review*, 40, 2003, lk 9-50, vt lk 47.

30 — Kohtuotsus ETI jt, punktid 19-29, ja kohtuotsus Allianz Hungária Biztosító jt.

31 — Kohtuotsus Leur-Bloem, punkt 25.

32 — 11. jaanuari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-1/99: Kofisa Italia (EKL 2001, lk I-207, punktid 30-32).

33 — Kohtuotsus Allianz Hungária Biztosító jt. Vt samuti kohtujurist Kokott’i ettepanek kohtuasjas ETI jt, punkt 39.

34 — 21. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-482/10: Cicala (EKL 2011, lk I-14139, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 18. oktoobri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-583/10: Nolan (punkt 47).

35 — Vt kohtuotsus Kleinwort Benson, punktid 16-25; kohtuotsus Allianz Hungária Biztosító jt, punktid 22 ja 23; kohtuotsus ETI jt, punktid 24-26; kohtuotsus Leur-Bloem, punkt 31; kohtuotsus Kofisa Italia, punktid 30 ja 31; kohtuotsus Adam, punktid 30-32, ja 7. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-306/99: BIAO (EKL 2003, lk I-1, punkt 92).

36 — Vt selle kohta 14. detsembri 1991. aasta arvamus 1/91 (EKL 1991, lk I-6079, punkt 61). Vt samuti kohtujurist Tesouro ettepanek kohtuasjas Kleinwort Benson, punkt 27.

51. Lõpuks, kuna Euroopa Kohus on pädev kaaluma üksnes EL-i õiguse sätteid, millele tuginetakse, mitte aga nendele sätetele viitavaid siseriiklikke õigusnorme, peab tema tõlgendav funktsioon jääma iseäranis rangelt piiritletuks. Näiteks on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne hinnata, millistes piirides võivad siseriiklikud õigusaktid ajendada tuginetavate EL-i õigusnormide kohaldamist.³⁷ Samamoodi on põhimõtteliselt eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kohaldada Euroopa Kohtu antud tõlgendust tema menetluses oleva asja asjaoludele.³⁸

52. Nii on eelotsust taotleva siseriikliku kohtu ülesanne näidata eelotsusetaotluses selgelt kõik siseriiklikud õigusnormid ja põhimõtted, mis võimaldaksid Euroopa Kohtul kindlaks määrata, kas siseriiklikule kohtule on vaja vastata ja kas tema vastus oleks nimetatud kohtule siduv.

53. Järeldaksin kokkuvõttes, et nimetatud kolmes kohtupraktika suunas on Euroopa Kohus lugenud end pädevaks õigustatult, sest kõik asjakohased *faktilised* asjaolud olid küll üheainsa liikmesriigi sisesed, kuid asjakohased *õiguslikud* asjaolud mitte.

54. Pean siiski lisama, et nagu eespool näidatud, näib Euroopa Kohus olevat end lugenud mõnel juhul pädevaks pelgalt eelduste alusel, tegelikult uurimata, kas asjakohased tingimused olid täidetud.

55. Usun, et see lähenemisviis on üsna probleemne. Euroopa Kohtu pädevus üheainsa liikmesriigi siseses olukorras kujutab endast erandit üldpõhimõttest ja sellisena tuleb seda tõlgendada kitsalt.

56. Rõhutaksin, et „koostöövaim,” mis on eelotsusemenetluses esmatähtis, toimib mõlemat pidi:³⁹ Euroopa Kohus peaks tegema kõik tema võimuses oleva, et aidata eelotsusetaotlused esitanud kohtutel EL-i õigust õigesti tõlgendada ja kohaldada, kuid samuti peaksid need kohtud püüdma abistada Euroopa Kohut, andes talle kogu teabe ja kõik tõendid, mida on vaja tema tõlgendava funktsiooni teostamiseks kooskõlas ELTL artikli 267 eesmärgiga.⁴⁰ See on eriti oluline siis, kui Euroopa Kohus vajab eelotsusetaotlused esitanud kohtute esitatavat teavet ja tõendeid enda pädevuse kindlakstegemiseks.

57. Üldisemalt on ilmne, et probleemid, mida põhjustab eelotsuse küsimuste faktilise ja õigusliku tausta ebapiisav kirjeldamine, ei piirdu üksnes siseturgu puudutavate juhtumitega. Neid probleeme võib tekkida seoses mis tahes eelotsusetaotlusega, olenemata EL-i õiguse valdkonnast.

58. Mulle näib, et kui siseriiklik kohus ei anna kogu asjassepuutuvat teavet ja tõendusmaterjali vaidluse põhiküsimuste kohta, ei ole Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 nõuded täielikult täidetud⁴¹ ja seetõttu peaks Euroopa Kohus – üldjuhul – asuma seisukohale, et tal puudub pädevus asjakohastel juhtudel võib Euroopa Kohus teha seda ka põhinstatud määrusega kodukorra artikli 53 lõike 1 alusel.⁴²

59. Kindlasti võib Euroopa Kohus otsustada täita eelotsusetaotluses olnud lünki, paludes eelotsusetaotluse esitanud kohtult kodukorra artikli 101 alusel selgitusi või kui võimalik, ammutades vajalikku teavet kohtumäärusele lisatud dokumentidest⁴³ või poolte seisukohtadest.⁴⁴

37 — 25. juuni 1992. aasta otsus kohtuasjas C-88/91: Federconsorzi (EKL 1992, lk I-4035, punkt 10) ja kohtuotsus Dzodzi, punktid 41 ja 42.

38 — Vt nt kohtuotsus Allianz Hungária Biztosító jt, punkt 29, ja kohtuotsus ETI jt, punkt 51.

39 — Vt 16. detsembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 244/80: Foglia (EKL 1981, lk 3045, punkt 20).

40 — Juba 1974. aastal märkis Euroopa Kohus, et eelotsusemenetlus on „hädavajalik selleks, et säilitada asutamislepinguga loodud õiguse [üleliiduline] iseloom, ning selle eesmärk on tagada, et see õigus on igas olukorras kõikides [Euroopa Liidu] riikides sama”: vt 16. jaanuari 1974. aasta otsus kohtuasjas 166/73: Rheinmühlen-Düsseldorf (EKL 1974, lk 33, punkt 2).

41 — Kohtuotsus Foglia, punktid 17 ja 18.

42 — 9. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasja C-291/96: Grado ja Bashir (EKL 1997, lk I-5531, punkt 14); 23. märtsi 1995. aasta määrus kohtuasjas C-458/93: Saddik (EKL 1995, lk I-511, punktid 18 ja 19), ja 25. mai 1998. aasta määrus kohtuasjas C-361/97: Nour (EKL 1998, lk I-3101, punktid 19 ja 20).

43 — 3. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-316/93: Vaneetveld (EKL 1994, lk I-763, punkt 14) ja 7. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-17/94: Gervais jt (EKL 1995, lk I-4353, punkt 21).

44 — 17. mai 1994. aasta otsus kohtuasjas C-18/93: Corsica Ferres (EKL 1994, lk I-1783, punkt 13) ja kohtuotsus Vaneetveld, punkt 14.

60. Olen siiski arvamusel, et niisuguseid vahendeid tuleks pidada üpris erandlikeks ja need on kohaldatavad niivõrd, kui võrd taotluses olevad lüngad on võrdlemisi piiratud ja/või puudutavad küsimusi, millel ei ole olulist tähtsust põhiküsimuste täielikuks ja selgeks mõistmiseks. Minu arvates peab eelotsusetaotlus olema iseseisev dokument, mis sisaldab kogu asjakohast teavet. Muud dokumendid peaksid olema kõigest lisateabeallikad⁴⁵ ja julgeksin väita, et nende lisaallikatega ei saa parandada olukordi, kus eelotsusetaotluses napib isegi kõige põhilisemat teavet.

61. Niivõrd, kui võrd eelotsusetaotlus on mittetäielik või ebaselge, võib olla ohus liikmesriikide (ja teiste võimalike menetlusosaliste)⁴⁶ õigus esitada nendes menetlustes, kus neil võib olla huvi, oma seisukohad. Näiteks olenemata sellest, et liikmesriigi õigusaktid sõnastatakse samamoodi või et tema siseriiklikus õiguskorras võib tekkida samalaadseid õigusküsimusi, võib selle liikmesriigi valitsusel jääda menetluse astumata sellel lihtsal põhjusel, et tal ei olnud võimalik täielikult hinnata menetluse eset või ulatust.⁴⁷ See võib olla mitte ainult kahjulik nimetatud isikutele, vaid ka halvendada Euroopa Kohtu võimalusi teostada tema õigustmõistvat funktsiooni, milleks on ETL artikli 267 alusel otsuste tegemine, arvestades kõikide huvitatud poolte informeeritud märkusi.⁴⁸

62. Peale selle kaasneb Euroopa Kohtu iga katsega koguda eelotsusetaotluses puuduvat teavet ja tõendeid igal juhul Euroopa Kohtu piiratud ressursside vähem või rohkem intensiivne kasutamine. Selle tagajärjel sekkub Euroopa Kohus lisajõupingutustega nende asjade korrektseks ja kiireks lahendamiseks, kuid need jõupingutused võivad kaudselt avaldada ka teatavat mõju muude Euroopa Kohtu menetluses olevate asjade õigeaegsele lahendamisele.

63. Olles need üldised märkused teatavaks teinud, asun nüüd TAR Lombardia eelotsuse küsimuse vastuvõetavuse juurde.

2. Eelotsuse küsimuse vastuvõetavus

64. Menetlusosalised on nõus, et põhikohtuasja asjaolud on ühe liikmesriigi sisesed.

65. Kohtutoimikus olevat teavet arvestades nähtub, et Guimonti ja Thomasdüngeri kohtupraktika ei ole käesolevas asjas olulised, küll aga on oluline Oosthoeki kohtupraktika.

66. Nagu eespool osutatud, tunnistas Euroopa Kohus ka kohtuasjas Blanco Pérez just Oosthoeki kohtupraktikat kohaldades vastuvõetavaks siseriikliku kohtu eelotsuse küsimused, mis puudutasid Astuurias uute apteekide avamist piiravate eeskirjade vastavust – seda hoolimata sellest, et mittevastavuse küsimuse olid tõstatanud kaks Hispaania kodanikku, kes ei olnud kasutanud asjaomaseid asutamislepinguga ette nähtud vabadusi. Euroopa Kohus märkis muu hulgas tõesti sedagi, et „ei saa üldse välistada, et isikud, kelle asukoht on muudes liikmesriikides kui Hispaania Kuningriik, on olnud või oleksid huvitatud apteegi pidamisest Astuuria autonoomses piirkonnas”.⁴⁹

45 — Vrd Barnard, C. ja Sharpston, E., „The changing face of Article 177 references”, *Common Market Law Review*, 34, 1997, lk 1113-1171, vt lk 1153.

46 — Need menetlusosalised ei pruugi õieti teada eelotsusetaotlusele lisatud dokumentide sisu, mida tavaliselt ei tõlgita teistesse keeltesse. Samuti ei ole neil juurepääsu põhikohtuasja poolte esitatud märkustele ega nõuetele, kui nad ei ole juba otsustanud esitada menetluses oma seisukohad.

47 — Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus toonitada, et „eelotsusetaotlustes antud teabe ülesanne on mitte pelgalt abistada Euroopa Kohut tarvilike vastuste andmisel, vaid ka võimaldada liikmesriikide valitsustel ja teistel huvitatud isikutel esitada märkusi vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklile 20” ja et „Euroopa Kohtu kohus on tagada selle võimaluse kaitse, pidades meeles, et huvitatud isikutele tehakse [Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 20 kohaselt] teatavaks ainult eelotsusetaotlus”. Vt mitmete näidete hulgast 8. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-190/02: *Viacom* (EKL 2002, lk I-8287, punkt 14 ja seal viidatud kohtupraktika).

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

49 — Kohtuotsus Blanco Pérez, punkt 40.

67. Saan sellest aru nii, et kuigi kõik faktilised asjaolud olid Hispaania-sisesed, oli tolles asjas vaidluse all olnud õigusnormide võimalik piirav mõju piiriülestele olukordadele sedavõrd ilmne, et Euroopa Kohus sai tunnista end pädevaks vahetult ja raskusteta.⁵⁰

68. On tõsi, et nagu komisjon osutas, oli tolle kohtuasja õiguslik ja faktiline taust üsna sarnane praegu TAR Lombardia menetluses oleva asja omaga. Sellepärast olen seisukohal, et Euroopa Kohtu kaalutlused kohtuasjas Blanco Pérez on ka käesolevas asjas *mutatis mutandis* kohaldatavad. TAR Lombardia pakub eelotsusetaotluses välja, et vaidlusalused õigusnormid võivad avaldada piiravat mõju, mis ei pruugi piirduda Itaaliaga, kuni selleni, et need võivad hoida teiste liikmesriikide kodanikke tagasi Itaalias ettevõtet loomast.

69. Nii usun ma erinevalt Federfarmast, et käesoleva juhtumi asjaolusid saab eristada kohtuasja Sbarigia omadest. Kohtuasjas Sbarigia puudutas vaidlus võimaliku erandi tegemist seoses teatava konkreetse, teatavas Rooma omavalitsusüksuse piirkonnas asuva apteegi lahtiolekuaegadega. Oli ebaselge, kuidas oleks selles kohtuasjas tehtud otsus saanud otseselt või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt mõjutada ühtki teist, teises liikmesriigis asuvat ettevõtjat.⁵¹ Seetõttu tunnistas Euroopa Kohus eelotsuse küsimuse õigustatult vastuvõetamatuks.

70. Lisaksin, et Sbarigia kohtuotsus on kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga. Näiteks jõudis Euroopa Kohus samasugusele järeldusele kohtuasjas Woningstichting Sint Servatius, kus vaidlusalune kapitali liikumise piirang puudutas üksnes ühte konkreetset äriühingut, mille tegevust reguleerisid selle liikmesriigi seadused, ega saanud avaldada mingisugust mõju siseturile.⁵² Samamoodi ei teinud Euroopa Kohus kohtuasjas Van Buynder otsust küsimuses, kas Belgia seadus, kus oli kehtestatud veterinaarmeditsiiniga tegelemise suhtes mitmeid tingimusi (nagu näiteks seadusekohase veterinaarmeditsiinilise kvalifikatsiooni olemasolu ja sissekandmine veterinaaride registrisse), on kooskõlas ELTL artikliga 49, kuivõrd see küsimus esitati seoses kriminaalmenetlusega, mis oli algatatud Belgia kodaniku suhtes selle alusel, et ta oli teinud Belgias loata veterinaartoiminguid, vastamata eespool mainitud seaduses sätestatud tingimustele.⁵³

71. Kõikides nendes kohtuasjades järeldas Euroopa Kohus täiesti õigesti, et kaebajate poolt põhikohtuasjades vaidlustatud meetmed ei saa oleneda sellest, kuidas tõlgendatakse aluslepingu sätteid liikumisvabaduse kohta, kuivõrd mingitki piiriülest mõju ei olnud võimalik hõlpsasti tuvastada. Käesolevas asjas aga on olukord teistsugune. Eespool punktis 68 selgitatud põhjustel kuuluvad vaidlusalused õigusnormid ELTL artikli 49 kohaldamisalasse. Sellepärast asun nüüd üksikasjalikult käsitlema TAR Lombardia menetluses esitatud sisulisi küsimusi.

B. Eelotsuse küsimuse kaalumine

72. Oma eelotsusetaotluses palub TAR Lombardia Euroopa Kohtult suuniseid küsimuses, kas siseriiklik õigusakt, mille kohaselt võivad üksnes apteegid müüa retseptiravimeid, mille kulu kannab ostja, mitte SSN, on kooskõlas asutamisevabadust käsitletavate EL-i eeskirjadega.

50 — Kohtuotsus Blanco Pérez, punktid 54 ja 55. Lisaksin, et nimetatud kohtuasjas tulenes võimalik piiriülene mõju ka sellest, et üks vaidlusaluste siseriiklike õigusaktide säte seadis selgelt soodsamasse olukorda need proviisorid, kes olid tegutsenud oma kutsealal Astuuria autonoomses piirkonnas, ja seega diskrimineeris kaudselt ettevõtjaid, kes tulid teistest liikmesriikidest. Vt kohtuotsuse punkt 117 jj.

51 — Vt eeskätt kohtuotsus Sbarigia, punktid 25-29.

52 — 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-567/07: Woningstichting Sint Servatius (EKL 2009, lk I-9021, punktid 40-47).

53 — 16. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-152/94: Van Buynder (EKL 1995, lk I-3981).

1. Piirangu olemasolu

73. Väljakujunenud kohtupraktika järgi on ELTL artikli 49 tähenduses piirang iga siseriiklik meede, mis on küll kohaldatav ilma kodakondsusel põhineva diskrimineerimiseta, kuid võib takistada EL-i kodanikke aluslepinguga tagatud asutamisevabaduse teostamisel või muuta selle nende jaoks vähem huvipakkuvaks.⁵⁴

74. Mulle näib, et käesolevas menetluses on mis tahes tõlgenduse eelnõudeks selle kindlakstegemine, millisel turul väidetavalt avaldub vaidlusaluste õigusnormide piirav mõju, mis seisneb välismaiste ettevõtjate takistamises riiki asumisel.

75. See asjaolu ei ole iseenesest selge. Eelotsusetaotluses ei ole seda küsimust üksikasjalikult käsitletud ja A. Venturini viitab üksnes üldiselt mõningasele piiravale mõjule proviisori erialase tegevuse suhtes.

76. Selles suhtes märgin, et kaebajate poolt põhikohtuasjas vaidlustatud haldusotsustega jäeti rahuldamata mitte apteegi avamise taotlused, vaid kõigest teatavate konkreetsete ravimite müümise loa taotlused.

77. Tegelikult ei sea kaebajad küsimärgi alla seda, kas aluslepinguga on kooskõlas siseriiklikud õigusnormid, millega on *pianta organica* kohaselt piiratud apteekide arvu, ega õigusnormid, millega on reserveeritud A-klassi farmaatsiatoodete müük ainult apteekidele. Ainus õigusnorm, mille nad on vaidlustanud, on reegel, mis keelab neil müüa retseptiravimeid, mille kulu kannab ostja.

78. See viib mind arvamusele, et vastavate Itaalia õigusnormide piirav mõju käesolevasse asjasse puutuvatele põhivabadustele ei ole seotud apteekide avamisega Itaalias, vaid jaemüügipunktide, näiteks para-apteekide avamisega.

79. Nüüd, kui mõjualune turg on kindlaks tehtud, näib mulle, et järgmiseks tuleb kaaluda, kas vaidlusaluste õigusnormide piirav mõju on ELTL artikli 49 mõttes oluline. Teisisõnu on vaja kaaluda, kas vaidlusalused õigusnormid võivad takistada välismaiste ettevõtjate sisenemist Itaalia para-apteekide turule.

80. Federfarma rõhutab oma seisukohtades, et para-apteegid on sisuliselt tavalised poed, kus müüakse mitmesuguseid tooteid, ja tõenäoliselt ei hoiata teatavate ravimite müügi keelamine ühtki välismaist ettevõtjat tagasi Itaalias uusi para-apteeke avamast.

81. Kui para-apteegid oleksid tõepoolest poed, mille põhitegevus ei oleks üldse seotud ravimite müügiga (nagu supermarketid, bensiinijaamad jms), ei oleks mul, ma arvan, mingeid kõhklusid Federfarmaga nõustumisel ja järeldamisel, et vaidlusaluste õigusnormide tõttu tekkivat mis tahes piiravat mõju tuleb käsitleda kui „liiga ebamäärast ja kaudset”,⁵⁵ „puhtspekulatiivset”⁵⁶ või „liiga ebaolulist ja ebamäärast”⁵⁷ ning seega kui turulepääsu mitte takistavat.

82. Siiski – kuigi para-apteegid ei ole apteekidega täiesti võrreldavad – on neil apteekidega ühiseid tunnusoone. Näiteks: 1) pädevad Itaalia ametiasutused kontrollivad neid mitmesugustes konkreetsetes tervishoiu- ja farmaatsiaalastes küsimustes; 2) neil peavad olema seadmed ja vahendid, et tagada ravimite optimaalne säilitamine ja turustamine; 3) nad ostavad ravimeid samadest levituskanalitest kui

54 — Vt 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-299/02: komisjon vs. Madalmaad (EKL 2004, lk I-9761, punkt 15 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 21. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-140/03: komisjon vs. Kreeka (EKL 2005, lk I-3177, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

55 — 7. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-69/88: Krantz (EKL 1990, lk I-583, punkt 11); 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-379/92: Peralta (EKL 1994, lk I-3453, punkt 24); 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-134/94: Esso Espanola (EKL 1995, lk I-4223, punkt 24), ja 3. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-67/97: Bluhme (EKL 1998, lk I-8033, punkt 22).

56 — 16. detsembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-169/91: B & Q (EKL 1992, lk I-6635, punkt 15).

57 — 26. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-20/03: Burmanjer jt (EKL 2005, lk I-4133, punkt 31).

apteegid; 4) nad peavad tagama müüdnud meditsiiniliste jälgitavuse spetsiaalse koodi abil, mille määrab tervishoiuministeerium. Peale selle tohib nii apteekides kui ka para-apteekides ravimeid müüa ainult kvalifitseeritud proviisori juuresolekul. Samuti on selge, et para-apteekide põhitegevus on seotud toodetega, mis puudutavad heaolu, tervist ja laiemalt võttes ravi.

83. Kohtuistungil andsid A. Venturini ja Federfarma vastuseks otsesele küsimusele üsna erinevad hinnangud nende farmaatsiatoodete koguse ja väärtuse kohta, mille müümiseks kaebajad luba taotlevad. Mulle näib siiski, et ükski nendest hinnangutest ei luba pidada seda tegevust vähetähtsaks.

84. Nendel asjaoludel ei näe ma põhjust kahelda siseriikliku kohtu analüüsis, mille kohaselt vaidlusalused õigusnormid avaldavad tõepoolest piiravat mõju, mis võib takistada nende ravimite müümisest huvitatud ettevõtjate asumist Itaaliasse.

85. Neid kaalutlusi arvestades kaldun järeldama, et vaidlusalused õigusnormid kujutavad endast ELTL artikliga 49 ette nähtud asutamisevabaduse piirangut. Igal juhul aga ei ole see küsimus siseriiklikule kohtule vastamiseks kriitiliselt oluline, sest, nagu järgnevalt selgitan, õigustab vaidlusaluseid õigusnorme ülekaalukas üldine huvi.

2. Piirangu õigustatus

86. Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud, et asutamisevabaduse piirangud, mis on kohaldatavad kodakondsusel põhineva diskrimineerimiseta, võivad olla õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu, kui need piirangud on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik.⁵⁸

87. Kuna menetlusosalised on nõus, et vaidlusalused õigusnormid on kohaldatavad kodakondsusel põhineva diskrimineerimiseta, peame uurimisel keskenduma hoopis esiteks sellele, mis on vaidlusaluste õigusnormide eesmärgid, ja teiseks sellele, kas kõnesolev piirang on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

88. Esimese punkti kohta märgiksin kõigepealt, et asjakohased Itaalia õigusaktid on üpris pikad ja keerukad ning ei võimalda neid tõlgendaval isikul hõlpsasti kindlaks teha seadusandja tegelikku eesmärki või tegelikke eesmärke. Peale selle on Itaalia valitsuse kirjalikud seisukohad kahjuks iseäranis lakoonilised ja sisaldavad üksnes hulka ebamääraseid märkusi, mis viitavad eesmärgile kaitsta rahva tervist, hoides ära ravimite ületarvitamist, ja kaitsta avalikku raha, hoides ära tervishoiuks eraldatavate piiratud rahaliste ressursside hajutamist.

89. Kuigi need eesmärgid võivad teoreetiliselt kindlasti kujutada endast vastuvõetavaid põhjendusi,⁵⁹ on nende asjakohasus eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses üpris kaheldav. Tasub veel kord meenutada, et vaidlusalused õigusnormid puudutavad üksnes retseptiravimeid, mille eest tasub ostja, mitte SSN, ning seega on nii tarbimine kui ka nõudlus kindlapiirilised. Seetõttu ei näe ma, kuidas vaidlusalused õigusnormid saavad tõhusalt teenida õiguspäraseid eesmärke, millele Itaalia valitsus viitab.

58 — 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer (EKL 2009, lk I-1721, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 19. mai 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-171/07 ja C-172/07: Apothekerkammer des Saarlandes jt (EKL 2009, lk I-4171, punkt 25).

59 — Vt eeskätt kohtuotsus Apothekerkammer des Saarlandes jt, punkt 33 ja 19. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-531/06: komisjon vs. Itaalia (EKL 2009, lk I-4103, punkt 57).

90. Poolte argumendid selles küsimuses ei ole aga määravad. Minu arvates on tõesti palju olulisem, et Euroopa Kohtul oleks võimalik kindlaks teha seadusandja objektiivsed eesmärgid, lähtudes siseriiklike õigusnormide tekstist endast nii, nagu siseriiklikud kohtud on neid tõlgendanud ja kohaldanud.⁶⁰

91. Käesolevas asjas on Euroopa Kohtule selle ülesande täitmisel abiks eelotsusetaotluses sisalduv teave, aga ka mõned Itaalia konstitutsioonikohtu otsused, millele pooled on oma kirjalikes ja suulistes seisukohtades laialdaselt viidanud.

92. Oma eelotsusetaotluses märgib TAR Lombardia, et vaidlusaluste Itaalia õigusnormide eesmärk on kaitsta rahva tervist, tagades ravimite ühtlase jaotumise kogu riigi territooriumil ja vältides ohtu, et apteegid koonduvad üksnes äriliselt atraktiivsematesse piirkondadesse.

93. Neid märkusi kinnitavad mitu otsust Itaalia konstitutsioonikohtult, kes on järjepidevalt märkinud, et apteekide käsitlev keerukas õiguslik raamistik on ette nähtud selleks, et tagada kodanikele juurdepääs ravimitele ja seda kontrollida ning sel teel tagada, et põhiõigus tervisele on kaitstud.⁶¹ Samuti on Itaalia konstitutsioonikohtus märkinud, et farmaatsiateenuste reguleerimise eesmärk on tagada ravimite piisav levik.⁶² Sama oluline on see, et konstitutsioonikohtu sõnul on seadusandja konkreetne eesmärk olnud tagada, et farmaatsiateenused on nii territoriaalses kui ka ajalisel moel usaldusväärsed, ja luua proviisoritele nii-öelda teeninduspiirkonnad, et hoida ära kohalike apteekide kadumine, mis omakorda mõjutaks ebasoodsalt apteekide ühtlast jaotumist riigi territooriumil.⁶³

94. Selles suhtes tahaksin uuesti rõhutada, et nagu Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud, võib rahvatervise kaitse ELTL artikli 52 lõikest 1 tulenevalt õigustada aluslepinguga tagatud põhivabaduste, näiteks asutamisevabaduse piiranguid.⁶⁴ Iseäranis võib asutamisevabaduse piiranguid õigustada eesmärk tagada ravimite usaldusväärne ja kvaliteetne toimetamine üldsuseni.⁶⁵

95. Seda arvestades tunnistas Euroopa Kohus oma otsuses Blanco Pérez, et eesmärk tagada ravimite leviku vastavus elanikkonna vajadustele, kasutades selleks laialdast ja asjakohaselt tasakaalustatud apteegivõrku, mille kaudu tagatakse apteekide olemasolu ka majanduslikult vähem soodsates piirkondades, võib kujutada endast üldiste huvidega seotud ülekaalukat põhjust.⁶⁶

96. Ma ei näe, miks ei peaks Euroopa Kohtu sellekohased järeldused kohtuotsuses Blanco Pérez olema samamoodi kohaldatavad käesolevas asjas. Mõõndavasti ei ole Itaalia valitsus otseselt sellele argumendile tuginenud. Siiski näib mulle mõeldamatu, et kahes sisuliselt identses kohtuasjas jõuab Euroopa Kohus erinevatele järeldustele pelgalt seetõttu, et ühes asjas esitas poole esindaja veenva ja üksikasjaliku juriidilise argumendi, teises aga selline argument tähelepanevadalt puudus. Sellepärast asun seisukohale, et vaidlusaluste õigusnormide eesmärgid võivad kujutada endast õiguspärast põhjendust ELTL artikliga 49 ette nähtud asutamisevabaduse piiramisele.

60 — Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb siseriiklike seaduste, määruste ja haldusaktide ulatuse hindamisel arvestada seda, kuidas siseriiklikud kohtud neid on tõlgendanud (16. detsembri 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-132/91, C-138/91 ja C-139/91: Katsikas jt (EKL 1992, lk I-6577, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-490/04: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2007, lk I-6095, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

61 — Corte costituzionale 10. märtsi 2006. aasta otsus nr 87, punkt 3; Corte costituzionale 14. detsembri 2007. aasta otsus nr 430, punkt 4.2.1.

62 — Corte costituzionale 14. detsembri 2007. aasta otsus nr 430, punkt 4.2.1.

63 — Corte costituzionale 4. veebruari 2003. aasta otsus nr 27, punkt 3.2.

64 — Vt muu hulgas kohtuotsus Hartlauer, punkt 46, ja kohtuotsus Apothekerammer des Saarlandes jt, punkt 27.

65 — Otsus kohtuasjas C-531/06: komisjon vs. Itaalia, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika, ning kohtuotsus Apothekerammer des Saarlandes jt, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika.

66 — Kohtuotsus Blanco Pérez, punktid 70-73 ja seal viidatud kohtupraktika.

97. Teine ja viimane käsitlemist vajav õigusküsimus on see, kas vaidlusaluste õigusnormidega kehtestatud piirang on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Nagu eespool mainitud, ei taotle kaebajad käesolevas asjas erinevalt kohtuasjas Blanco Pérez käsitletud olukorrast uute apteekide avamist, vaid ainult luba müüa nendele kuuluvates para-apteekides teatavaid ravimeid, mis on seadusega reserveeritud apteekidele.

98. See erinevus kahe kohtuasja vahel näib mulle siiski ebaoluline. On tõepoolest ilmne, et kui ravimeid, mille müük on praegu reserveeritud apteekidele, lubatakse müüa ka teist liiki jaemüügipunktides, oleks erikord, mille Itaalia seadusandja on apteekide suhtes kehtestanud, vähemalt osaliselt ohus.

99. Itaalia süsteemi järgi on apteekidele usaldatud avaliku teenuse osutamine ja sel eesmärgil on neile seatud mitmeid konkreetseid kohustusi, sealhulgas kohustus järgida majandustegevuses teatavaid piiranguid. Kaebajad ei eita, et nendest kohustustest mitmeid ei ole kehtestatud muud liiki jaemüügipunktide suhtes: muu hulgas ei ole neid kehtestatud para-apteekidele.

100. Nende kohustuste ja piirangutega kaasnevad apteekidele märkimisväärsed lisakulud. Ei saa välistada, et nende ravimimonopoli oluline kärpimine võiks seada mõned nendest apteekidest majandusliku elujõu kaotamise ohtu, sest see jätaks nad ilma piisava sissetulekuta. Nagu uute apteekide avamise puhul kohtuasjas Blanco Pérez, võib ka para-apteekides müüdavate ravimite valiku laiendamine võtta apteekidelt ära olulisel määral ressursse.

101. Kas – ja kui, siis mil määral ja mis tingimustel – peaks lubama para-apteekidel müüa muud liiki ravimeid, ilma et Itaalia seadusandja poolt loodud territoriaalse jaotuse süsteem seeläbi ohtu satuks, on selgelt niisugune küsimus, mis ei ole Euroopa Kohtu otsustada.

102. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on järjepidevalt märkinud, et EL-i aluslepingud ei vähenda liikmesriikide pädevust korraldada oma sotsiaalkindlustussüsteeme ja võtta muu hulgas vastu õigusnorme, mis reguleerivad tervishoiuteenuste, näiteks apteekide korraldamist.⁶⁷ Seda pädevust teostades peavad liikmesriigid siiski tegutsema kooskõlas EL-i õigusega ja eeskätt aluslepingu sätetega põhivabaduste kohta, kuna need sätted keelavad liikmesriikidel kehtestada või säilitada põhjendamatuid piiranguid nende vabaduste teostamisele tervishoiu valdkonnas.⁶⁸

103. Neid põhimõtteid tõlgendades on Euroopa Kohus märkinud, et selle kohustuse täitmisele hinnangu andmisel tuleb arvestada esiteks asjaolu, et inimeste elu ja tervis on aluslepinguga kaitstud hüvede ja huvide hulgas esikohal, ning teiseks seda, et liikmesriigid võivad otsustada, millisel tasemel nad kavatsevad rahvatervise kaitse tagada ja kuidas selline tase saavutatakse. Kuna see tase võib olla liikmesriigiti erinev, tuleb liikmesriikidele jätta teatav kaalutlusruum.⁶⁹

104. Lõpuks on Euroopa Kohus samuti osutanud, et kui esineb mõningast ebaselgust selles, kas või mil määral eksisteerib oht inimeste tervisele, võib liikmesriik võtta kaitsemeetmed ilma, et ta peaks ootama selle ohu täielikku ilmsikstulekut.⁷⁰

67 — Seda põhimõtet on veel kord kinnitatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22), põhjenduses 26 kus on märgitud: „Käesolev direktiiv ei kooskõlasta kõiki farmaatsia valdkonna tegevusaladel tegutsema hakkamise ja töötamise nõudeid. Eelkõige peaks jääma liikmesriikide endi otsustada apteekide geograafilise jaotuse ja ravimite müügimonopoli küsimus. Käesolev direktiiv ei muuda liikmesriikide õigus- ja haldusnorme, mis keelavad ettevõtjatel tegutseda teatud proviisori tegevusaladel või kehtestavad nendel tegutsemiseks teatud tingimused.”

68 — Vt selle kohta kohtuotsus Hartlauer, punkt 29; otsus kohtuasjas C-531/06: komisjon vs. Itaalia, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika; ja kohtuotsus Apothekerkammer des Saarlandes jt, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika.

69 — 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-141/07: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2008, lk I-6935, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika) ja kohtuotsus Apothekerkammer des Saarlandes jt, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika.

70 — Kohtuotsus Apothekerkammer des Saarlandes jt, punkt 30, ja kohtuotsus Blanco Pérez, punkt 74.

105. See tähendab, et ebaselguse korral saab liikmesriik vastu võtta eeskirju, millega tõenäoliselt hoitakse ära või minimeeritakse oht, et mõni osa tema territooriumist jääb piisava arvu apteekideta ja et selle tagajärjel ei pruugi ravimitega varustamine olla kõikjal kindel ja kvaliteetne.⁷¹

106. Tagatis, et kõiki retseptiravimeid (olenemata sellest, kes kannab kulud) saavad müüa ainult apteegid, näib olevat kujundatud just sellise ohu ärahoidmiseks. Käesolevas menetluses ei ole ilmnenu, et vaidlusalustes õigusnormides ette nähtud meedet võiks asendada mingi muu, ettevõtjaid vähem piirav meede, millega saaks pakkuda riigile samal tasemel kindlust taotletavate eesmärkide saavutamisel.

107. Sellest lähtudes arvan, et vaidlusalused õigusnormid on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

IV. Ettepanek

108. Nendele kaalutlusele tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Itaalia) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus põhikohtuasjas vaidlustatute sugused siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt tohivad niisuguseid retseptiravimeid, mille kulu kannab ostja, müüa ainult apteegid.

71 — Kohtuotsus Blanco Pérez, punkt 75.