



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
5 päivänä syyskuuta 2013¹

Yhdistetyt asiat C-159/12–C-161/12

Alessandra Venturini
vastaan
A.S.L. Varese ym.
Maria Rosa Gramegna
vastaan
A.S.L. Lodi ym.
Anna Muzzio
vastaan
A.S.L. Pavia ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Italia))

Sijoittautumisvapaus — Tutkittavaksi ottaminen — Pääasian tosiseikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon — Kansanterveys — Kansallinen lainsäädäntö, jossa rajoitetaan asiakkaan itsensä kokonaan maksamien reseptilääkkeiden myyntiä — Itsehoitoapteekit

1. Pääasian kantajat Alessandra Venturini, Maria Rosa Gramegna ja Anna Muzzio (jäljempänä kantajat) ovat Ordine dei Farmacisti di Milanoon (Milanon proviisorien ammattiyhteisö) rekisteröityneitä laillistettuja proviisoreja ja niin kutsuttuina itsehoitoapteekkeina tunnettujen vähittäismyymälöiden omistajia.
2. Kantajat väittävät Tribunale amministrativo regionale della Lombardiassa (Lombardian alueen alueellinen hallinto-oikeus, jäljempänä TAR Lombardia) erityisesti, että kansalliset säännökset (jäljempänä riidanalainen lainsäädäntö), jotka estävät heitä myymästä lääkemääräystä edellyttäviä lääkkeitä, joiden kuluista kuitenkin ei vastaa terveysviranomaisen vaan asiakas itse, merkitsevät SEUT 49 artiklan nojalla kiellettyä sijoittautumisvapauden rajoitusta.
3. Kaikki kantajat ovat Italiaan jo sijoittautuneita Italian kansalaisia, ja heidän kanteensa kohdistuu Italian lainsäädäntöön. Kukaan heistä ei ilmeisesti ole pääasiassa tarkasteltavana olevan tilanteen yhteydessä käyttänyt EUT-sopimuksessa vahvistettuja vapauksia.
4. Tosiseikkojen perusteella kantajien tilanne näyttäisikin rajoittuvan yhteen ainoaan jäsenvaltioon, eikä pääasiassa ole yksilöitävissä rajat ylittäviä tekijöitä.
5. Onko unionin tuomioistuin näin ollen toimivaltainen tutkimaan TAR Lombardian sille esittämän ennakkoratkaisukysymyksen SEUT 49 artiklan tulkinnasta?

¹ — Alkuperäinen kieli: englanti.

6. Juuri siinä on nyt käsillä olevan asian ydinkysymys, ja aionkin ratkaisuehdotuksessani tarkastella ensimmäiseksi juuri tätä kysymystä. Ehdotettuani ensin välipäätelmänä, että ennakkoratkaisupyyntö otettaisiin tutkittavaksi, perustelen ratkaisuehdotukseni toisessa osiossa, miksi olen eri mieltä kuin kantajat riidanalaisen lainsäädännön väitetystä yhteensopimattomuudesta SEUT 49 artiklan kanssa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

7. Italiassa lääkehuolto määriteltiin laissa nro 468/1913 niin kutsutuksi valtion ensisijaisen tärkeäksi toiminnaksi, jota saivat harjoittaa ainoastaan kunnalliset apteekit ja virallisen toimiluvan saaneet yksityiset apteekit. Tarjonnan valvomiseksi otettiin käyttöön hallinnollinen keino, apteekkiliikkeiden alueellista jakaamaa säätelevä ”orgaaninen suunnitelma” (pianta organica), jonka tarkoituksena on taata lääkkeiden tasapuolinen jakelu kautta koko maan. On tärkeää huomata, että sittemmin annetussa kuninkaan asetuksessa nro 1265/1934 kaikkien lääkkeiden myynti uskottiin yksinomaan apteekkeille (asetuksen 122 §).

8. Myöhemmin lääkkeiden luokitusta tarkistettiin lailla nro 537/1993, jossa ne jaettiin seuraaviin ryhmiin: A-ryhmä olennaisen tärkeitä lääkkeitä ja kroonisiin sairauksiin nautittavia lääkkeitä varten; B-ryhmä sellaisia muita, A-ryhmään kuulumattomia lääkkeitä varten, joilla on lääkinnällinen merkitys; C-ryhmä muita kuin A- ja B-ryhmän lääkkeitä varten. Saman lain 8 §:n 14 momentin nojalla Servizio Sanitario Nazionale (kansanterveyslaitos, jäljempänä SSN) korvaa kokonaan A- ja B-ryhmän lääkkeet, mutta C-ryhmän lääkkeet kuuluvat asiakkaan itsensä kokonaan kustannettaviksi.

9. B-ryhmä on myöhemmin kumottu lain nro 388/2000 85 §:n 1 momentilla, ja lain nro 311/2004 1 §:llä luotiin uusi lääkeryhmä, C bis -ryhmä, niille lääkkeille, jotka eivät edellytä lääkemääräystä ja joita – toisin kuin muiden ryhmien lääkkeitä – saadaan mainostaa kuluttajille (näistä käytetään yleensä nimitystä itsehoitovalmisteet). C-ryhmän lääkkeiden tavoin myös C bis -ryhmän lääkkeet kuuluvat asiakkaan kustannettaviksi.

10. Asetuksella nro 223/2006 (niin kutsuttu Bersani-asetus), joka on myöhemmin muutettu laiksi lailla nro 248/2006, sallittiin perustaa uudentyyppisiä myymälöitä, jotka eivät ole apteekkeja. Niistä käytetään yleisesti nimitystä itsehoitoapteekit, ja ne saavat myydä (C bis -ryhmään kuuluvia) itsehoitolääkkeitä. Asetuksella nro 201/2011, joka sittemmin muutettiin laiksi lailla nro 214/2011, on hiljattain laajennettu itsehoitoapteekeissa myytäviksi sallittuja lääkeryhmiä siten, että ne saavat nyt jaella kuluttajille joitain sellaisia C-ryhmän lääkkeitä, jotka eivät edellytä lääkemääräystä.

II Tosiseikat, asian käsittely ja ennakkoratkaisukysymys

11. Kukin kantajista jätti 30.6.2012 toimivaltaiselle ASL:lle (Azienda Sanitaria Locale; paikallinen terveysviranomaisena) ja oman alueensa kunnallisviranomaisille sekä terveysministeriölle ja Agenzia italiana del Farmaco (Italian lääkelaitos) hakemuksen saadakseen luvan myydä kuluttajille sellaisia lääkkeitä, jotka edellyttävät lääkemääräystä mutta joiden kustannuksista asiakas vastaa kokonaan itse, ja kaikkia lääkemääräyksellä eläinlääkintään käytettäviä erityislääkkeitä, joiden kustannuksista asiakas vastaa kokonaan itse.

12. ASL hylkäsi kaikki nämä hakemukset 15. ja 17.8.2011 sillä perusteella, että voimassa olevan kansallisen lainsäädännön nojalla kyseisiä lääkkeitä saa myydä vain apteekkeissa. Myös terveysministeriö hylkäsi kyseiset hakemukset 16. ja 18.8.2011. Käytän kaikista noista hylkäävistä päätöksistä jäljempänä nimitystä riidanalaiset päätökset.

13. Kantajat riitauttivat kyseiset päätökset TAR Lombardiassa ja väittivät, että kansalliset säännökset, joihin niissä nojaututtiin, ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.

14. Menettelyn yhteydessä italialainen tuomioistuin, joka oli epä tietoinen siitä, onko riidanalainen lainsäädäntö sopusoinnussa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä perussopimus) kanssa, päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka perusteella laillistettu proviisori, joka on kirjattu asianomaisen ammattiyhteisön luetteloon mutta joka ei omista apteekkiliikkeiden sijoittamisesta vahvistettuun suunnitelmaan kuuluvaa apteekkiliikettä, ei voi jakaa omistamassaan itsehoitoapteekissa vähittäismyynnissä niitäkään lääkkeitä, jotka edellyttävät vain tavalliselle paperiarkille ilman lomaketta laadittua lääkemääräystä ja joita SSN ei siis korvaa vaan jotka kansalainen maksaa siten kokonaan itse, ja jossa vahvistetaan myös tällä alalla tiettyjä lääkkeiden ryhmiä koskeva myyntikielto ja rajoitetaan valtion alueelle sijoitettavien apteekkiliikkeiden lukumäärää, ristiriidassa SEUT 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa vahvistettujen sijoittautumisvapauden, syrjintäkiellon ja kilpailun suojelun periaatteiden kanssa?”

15. Kirjallisia huomautuksia ovat tässä oikeuskäsittelyssä esittäneet Venturini, Federfarma, Italian, Espanjan ja Portugalin hallitukset sekä Euroopan komissio. 15.5.2013 pidetyssä istunnossa esitettiin suulliset huomautukset Venturinin, Federfarman, Espanjan hallituksen ja komission puolesta. Italian hallitus ei valitettavasti ollut läsnä istunnossa siitä huolimatta, että riidanalainen kansallinen lainsäädäntö on monimutkaista, ja vaikka sen esittämät kirjalliset huomautukset ovat hyvin lyhyitä ja ytimekkäitä.

III Asian tarkastelu

A Tutkittavaksi ottaminen

16. Niin kirjallisissa huomautuksissaan kuin itse istunnossa Federfarma kiisti käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen. Se huomautti etenkin, että koska rajat ylittävää tekijää ei ole, kansallisen tuomioistuimen esittämällä ennakkoratkaisukysymyksellä ei ole minkäänlaista liittymäkohtaa unionin oikeuteen, vaan se on hypoteettinen kysymys. Federfarma tukeutui varsinkin unionin tuomioistuimen päätelmään asiassa Sbarigia annettussa tuomiossa.²

17. Venturini huomautti istunnossa, että vaikka pääasiassa ei esiintynyt varsinaista rajat ylittävää tekijää, riidanalaisella lainsäädännöllä saattoi olla merkittäviä rajoittavia vaikutuksia muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden mahdollisuuteen sijoittautua Italiaan. Sen vuoksi ennakkoratkaisukysymys olisi otettava tutkittavaksi. Myös komissio kiisti Federfarman väitteen nojautuen ensisijaisesti yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez annettuun tuomioon,³ jonka tosiasialliset olosuhteet olivat pääosin samanlaiset kuin TAR Lombardiassa nyt vireillä olevassa asiassa ja jonka unionin tuomioistuin oli katsonut olevansa toimivaltainen tutkimaan.

18. Olen komission ja kantajien kanssa yhtä mieltä siitä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella Federfarman väitteet olisi hylättävä.

2 — Asia C-393/08, Sbarigia, tuomio 1.7.2010 (Kok., s. I-6337).

3 — Yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomio 1.6.2010 (Kok., s. I-4629).

19. On kuitenkin myös muistettava, että useat julkisasiamiehet⁴ ja oikeustieteilijät⁵ ovat arvostelleet unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee kansallisten tuomioistuinten esittämien ennakkoratkaisupyyntöjen käsiteltäväksi ottamista asioissa, joiden kaikki tosiseikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon.

20. Osa kyseiseen oikeuskäytäntöön kohdistetusta arvostelusta on toki perusteltua. Voisihan tämäntyyppisen oikeuskäytännön katsoa liian laveasti tulkittuna tarkoittavan sitä, että unionin tuomioistuimen olisi ratkaistava käytännössä katsoen jokainen asia, jossa toimija vetoaa unionin sisämarkkinasäännöksiin kansallisessa tuomioistuimessa kyseenalaistaakseen kansallisen sääntelyn pätevyden – siitäkkin huolimatta, että kyseinen lainsäädäntö olisi annettu täysin lainmukaisessa tarkoituksessa ja sen vaikutus unionin sisäiseen kauppaan olisi olematon, merkityksetön tai täysin hypoteettinen.

21. Näin laeva tulkinta ei ole hyödyllinen eikä myöskään kestävä. Vaarana nimittäin olisi, että unionin tuomioistuin tulkitseisi unionin oikeussääntöjä, vaikkei unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen olisikaan välittömästi uhattuna,⁶ ja antaisi ratkaisun, joka saattaisi olla täysin hyödytön pääasian tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen kannalta,⁷ ja laajentaisi siten unionin oikeuden soveltamisalaa yli perussopimuksessa määriteltyjen rajojen.⁸

22. Myös unionin tuomioistuimen toimivallan laajeneminen Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena ja lisäksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden määrän merkittävä kasvu kymmenen viime vuoden aikana, mikä huipentui Kroatian äskettäiseen liittymiseen unionin jäseneksi, saattavat vaikuttaa merkittävästi unionin tuomioistuimen valmiuteen ratkaista asioita riittävän ripeästi ja pitää samalla yllä ratkaisujensa korkeata laatua.⁹ Ennakkoratkaisupyyntöjen määrän tasainen kasvu näkyikin selvästi unionin tuomioistuinta koskevista tilastotiedoista viime vuosilta.¹⁰

23. Katson siksi, että unionin tuomioistuimen olisi juuri nyt aika ja syytä pohtia perinpohjaisesti ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamiseen liittyviä näkökohtia. Ennen kuin selostan seikkaperäisemmin, miksi TAR Lombardian nyt esittämään ennakkoratkaisukysymykseen on mielestäni vastattava, esitän tästä aiheesta joitain yleisluontoisia ajatuksia tuomioistuimen pohdinnan tueksi.

24. Vaikka en olekaan sitä mieltä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö olisi tältä osin kumottava tai että sen soveltamisalaa olisi rajoitettava tuntuvasti, olen vakuuttunut siitä, että sitä on tulkittava suppeasti, jotta välttyttäisiin unionin tuomioistuimen toimivallan liiallisen laajenemisen mukanaan tuomilta riskeiltä.

4 — Ks. etenkin julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990 (Kok., s. I-3763, Kok. Ep. X, s. 555); julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus asiassa C-346/93, Kleinwort Benson, tuomio 28.3.1995 (Kok., s. I-615); julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-28/95, Leur-Bloem, tuomio 17.7.1997 (Kok., s. I-4161) ja julkisasiamies Saggion ratkaisuehdotus asiassa C-448/98, Guimont, 5.12.2000 (Kok., s. 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, s. 195–219, s. 217; Simon, D., "Questions préjudicielles", *Journal de droit international*, 118(2) 1991, s. 455–457, s. 457; ja Fenger, N., "Article 177", teoksessa Smit, H. ja Herzog, P. (toim.), *The Law of the European Community: a commentary to the EEC Treaty*, Matthew Bender & Co., New York, 1997, s. 5-443–5-470, s. 5-466.

6 — Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus em. asiassa Leur-Bloem, ratkaisuehdotuksen 47 kohta.

7 — Julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus asiassa C-267/99, Adam, tuomio 11.10.2001 (Kok., s. I-7467, ratkaisuehdotuksen 34 kohta).

8 — Julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Dzodzi, ratkaisuehdotuksen 10 ja 11 kohta.

9 — Ks. esim. House of Lordsin arvio tilanteesta European Union Committeeen istuntokauden 2012/2013 16. kertomuksessa "Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report", 29.4.2013, s. 9 ja 24.

10 — Euroopan unionin tuomioistuimen vuosikertomuksista käy ilmi (ks. esim. kertomukset vuodelta 2004, s. 183, ja vuodelta 2012, s. 90), että vuonna 2000 esitettiin 224 ennakkoratkaisupyyntöä, vuonna 2004 niitä oli 249, vuonna 2010 niitä oli 385 ja vuonna 2012 jo 404.

25. Ehdotusteni ei kuitenkaan pidä nähdä koskevan ainoastaan sellaisten ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamista, joissa on kyse siitä, että kansallisen lainsäädännön väitetään rajoittavan unionin sisäistä kauppaa. Ei todellakaan. On nimittäin eräs yleisluontoisempi ongelma, joka on laajakantoisempi kuin ne perusvapauskysymyksiä käsittelevät satakunta asiaa, joista unionin tuomioistuimelta pyydetään ennakkoratkaisua joka vuosi. Kyseisellä ongelmalla voi hyvinkin olla vaikutusta kaikkiin ennakkoratkaisupyyntöihin.

1. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

26. Aivan aluksi muistutan siitä, että unionin aineellisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaisesti perusvapauksia koskevia perussopimuksen määräyksiä ”ei voida soveltaa toimintaan, joka tapahtuu kaikilta osiltaan yhden jäsenvaltion sisällä”.¹¹

27. Vaatimus rajat ylittävistä tekijästä, jotta perusvapauksia koskevia perussopimuksen määräyksiä voidaan soveltaa, vastaa kyseisten määräysten perimmäistä tarkoitusta. Julkisasiamies Tesauron asiassa Hünermund antaman ratkaisuehdotuksen mukaan tarkoituksena on vapauttaa unionin sisäistä kauppaa eikä edistää liiketoiminnan vapaata harjoittamista jokaisessa jäsenvaltiossa.¹² Myös julkisasiamies Tizzano painotti asiassa CaixaBank France, että perusvapauksia koskevien perussopimuksen määräysten tulkitseminen siten, että niiden sovellettavuus ylittäisi niiden omat rajat, ”merkitsisi, että [perussopimus] alistettaisiin palvelemaan sille vierasta päämäärää, eli sillä ei pyritäisi luomaan sellaisia sisämarkkinoita, joilla vallitsevat samanlaiset olosuhteet kuin yhtenäismarkkinoilla ja joilla toimijat voivat liikkua vapaasti, vaan saamaan aikaan sääntöjä vailla olevat markkinat. Paremmin sanottuna sillä pyritäisiin luomaan markkinat, joilla säännöt ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, paitsi jos ne ovat tarpeellisia yleistä etua koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi ja oikeassa suhteessa tähän”.¹³

28. Silloin, kun kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiasiallinen tilanne ei millään tavoin liity perusvapauden käyttämiseen, kansallisen tuomioistuimen ratkaisun antamisen kannalta onkin periaatteessa tarpeetonta tarkastella kyseisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta niiden unionin säännösten kanssa, joihin on vedottu. Sikäli kuin perussopimuksen määräyksiä ei sovelleta ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsittelemään asiaan, ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamisella ei ole merkitystä pääasian ratkaisemisen kannalta, joten noita kysymyksiä olisi pidettävä hypoteettisina.

29. Tämä aineellisen oikeuden periaate on kuitenkin sovitettava yhteen muutamien yleisluonteisten menettelyllisten periaatteiden kanssa. Lienee tarpeetonta huomauttaa, että unionin tuomioistuimen varsin ”aulis” suhtautuminen ennakkoratkaisujen tutkittavaksi ottamiseen selvästikin pohjautuu juuri perussopimuksen tekstiin. SEUT 267 artiklassa itse asiassa edellytetään vain sitä, että kysymys unionin sääntöjen tulkinnasta ”tulee esille jäsenvaltion tuomioistuimessa”. Onkin lähtökohtaisesti kansallisen tuomioistuimen päätettävissä, ”[katsooko se], että kysymys on ratkaistava, jotta se voi antaa päätöksen”.

11 — Ks. etenkin asia C-134/95, USSL n° 47 di Biella, tuomio 16.1.1997 (Kok., s. I-195, 19 kohta); asia C-108/98, RLSAN., tuomio 9.9.1999 (Kok., s. I-5219, 23 kohta); asia C-97/98, Jägerskiöld, tuomio 21.10.1999 (Kok., s. I-7319, 42 kohta) ja asia C-245/09, Omalet, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13771, 12 kohta).

12 — Julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus asiassa C-292/92, Hünermund ym., tuomio 15.12.1993 (Kok., s. I-6787, Kok. Ep. XIV, s. I-515, ratkaisuehdotuksen 1 ja 28 kohta).

13 — Julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus asiassa C-442/02, CaixaBank France, tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8961, ratkaisuehdotuksen 63 kohta). Vaikka julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotuksessa – samoin kuin edellisessä alaviitteessä mainitussa julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotuksessa – tarkasteltiin perusvapauksia koskevien perussopimuksen määräysten mukaista rajoituksen käsitettä, heidän tästä kysymyksestä esittämillään näkemyksillä on mielestäni soveltuvin osin merkitystä myös niiden asioiden tutkittavaksi ottamisen kannalta, jotka koskevat kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuutta perussopimuksen kyseisten määräysten kanssa.

30. Unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklassa vahvistettu laaja toimivalta vastaa ajatusta sen ja kansallisten tuomioistuinten yhteistoiminnasta, ”jonka on oltava ennakkoratkaisutoiminnan lähtökohtana”.¹⁴

31. Unionin tuomioistuin onkin johdonmukaisesti katsonut, että kuuluu yksinomaan sille kansalliselle tuomioistuimelle, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, harkita kunkin asian erityispiirteiden perusteella, onko sen syytä pyytää ennakkoratkaisua asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on periaatteessa ratkaistava ne.¹⁵ Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta ennakkoratkaisukysymykseen ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, ettei siltä pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai kun kyseinen ongelma on hypoteettinen tai unionin tuomioistuimella ei ole tarvitsemiaan tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja voidakseen antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin.¹⁶

32. Koska edellä mainitut aineellisen oikeuden periaatteet on täytynyt sovittaa yhteen kyseisten menettelyllisten periaatteiden kanssa, unionin tuomioistuin on useissa asioissa päättänyt ottaa ennakkoratkaisukysymykset ratkaistavakseen siitäkin huolimatta, että kaikki pääasian tosiseikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon. Vaikka unionin tuomioistuimen kyseisiä ratkaisuja ei voidakaan luokitella selvärajaisiin ryhmiin, on tunnistettavissa kolme pääasiallista ratkaisukäytäntöä.

33. Ensimmäisen tyyppin ratkaisukäytännössään (jäljempänä Oosthoek-oikeuskäytäntö), jonka voidaan katsoa saaneen alkunsa asiassa Oosthoek annetusta tuomiosta¹⁷ ja joka hiljattain vahvistettiin yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez annetussa tuomiossa, unionin tuomioistuin on korostanut sitä, että vaikka kaikki pääasian tosiseikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon, tiettyjä riitautetun kansallisen lainsäädännön rajat ylittäviä vaikutuksia ei voida sulkea pois.¹⁸ Ennakkoratkaisukysymykset on siksi otettava tutkittavaksi.

34. Unionin tuomioistuimen päättely on mielestäni perusteltua, kunhan sen ei katsota antavan aihetta sellaiseen olettamaan tai vastaavaan lähtökohtaan, jonka mukaan tuomioistuimen olisi annettava ratkaisu jokaisessa asiassa, jossa unionin sisäiseen kauppaan kohdistuvia vaikutuksia ei lähtökohtaisesti voida sulkea pois.

35. Siksi ei olekaan syytä rajoittaa unionin tuomioistuimen toimivaltaa ennakkoratkaisukysymysten yhteydessä asioihin, joissa esiintyy *todellinen* ja *välitön* rajat ylittävä tekijä. Sikäli kuin on riittävät perusteet katsoa, että kansallinen lainsäädäntö *voi* aiheuttaa esimerkiksi SEUT 34, SEUT 35, SEUT 45, SEUT 49, SEUT 56 tai SEUT 63 artiklan kannalta merkityksellisiä rajat ylittäviä vaikutuksia, kyseinen lainsäädäntö kuuluu suoraan perussopimuksen kyseisten määräysten soveltamisalaan.

36. Ei myöskään näyttäisi järkevältä tarkastella tätä kysymystä siitä lähtökohdasta, että jotta perusvapauksien loukkauksia voitaisiin tarkastella unionin tuomioistuimessa, ne on aina ehdottomasti tuotava esiin oikeudenkäynnissä, jonka vireille pannut osapuoli on jo käyttänyt (tai pyrkii käyttämään) jotain perusvapautta. Näin suppea tulkinta ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista säätelevistä periaatteista estäisi sen, että unionin tuomioistuin antaisi ratkaisun sellaisista kansallisista säännöksistä, jotka saattaisivat merkittävästi rajoittaa pääsyä kansallisille markkinoille ja ovatkin juuri

14 — Yhdistetyt asiat C-261/08 ja C-348/08, Zurita García ja Choque Cabrera, tuomio 22.10.2009 (Kok., s. I-10143, 36 kohta) ja asia C-571/10, Kamberaj, tuomio 24.4.2012, 41 kohta.

15 — Ks. esim. asia C-119/05, Lucchini, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6199, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja yhdistetyt asiat C-509/09 ja C-161/10, eDate Advertising ym., tuomio 25.10.2011 (Kok., s. I-10269, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — Ks. esim. em. asia Lucchini, tuomion 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. yhdistetyt asiat eDate Advertising ym., tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

17 — Asia C-286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, tuomio 15.12.1982 (Kok., s. 4575, Kok. Ep. VI, s. 611).

18 — Ks. myös yhdistetyt asiat C-321/94-C-324/94, Pistre ym., tuomio 7.5.1997 (Kok., s. I-2343, 45 kohta) ja asia C-298/87, Smanor, tuomio 14.7.1988 (Kok., s. 4489, 8–10 kohta).

siksi saaneet ulkomaalaisia toimijoita luopumaan sen yrittämisestä. Asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten on yleensä helpompaa riitauttaa sisämarkkinasääntöjen kanssa ristiriitaisia kansallisia säännöksiä, sillä heiltä edellytetään pienempiä investointeja, heillä ei ole kieliongelmiä ja he tuntevat paremmin kansallisen oikeusjärjestelmän ja paikalliset hallintokäytännöt. Voitaisiin esimerkiksi väittää, että nyt käsiteltävässä pääasiassa on puhdasta sattumaa, että kaikki tosiseikat rajoittuivat yhteen ainoaan jäsenvaltioon, koska kantajat olisivat aivan yhtä hyvin voineet olla jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisia.

37. Yhdyinkin tässä julkisasiamies Geelhoediin, joka huomautti yhdistetyissä asioissa Reisch, että ”kansallisen toimenpiteen luonne ja sisältö eivätkä pääasian tosiseikat määrittelevät, vastaako [unionin] tuomioistuimelle esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin”.¹⁹

38. Silloin kun pääasiassa esiintyy todellinen rajat ylittävä tekijä, on toki aivan selvää, että unionin tuomioistuimen tulkinta perussopimuksen määräyksistä on tärkeä ennakkoratkaisupyynnön esittävälle tuomioistuimelle. Silloin, kun kaikki tosiseikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon, ei sitä vastoin voida olettaa, että rajat ylittäviä vaikutuksia on olemassa. Ellei tämä seikka käy ilmi esitetyistä asiakirjoista, kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena onkin selvittää unionin tuomioistuimelle, miksi tarkasteltavana olevan kansallisen toimenpiteen soveltaminen saattaisi estää ulkomaalaisia taloudellisia toimijoita käyttämästä jotain perusvapautta. Ellei tästä ole tehty tarkkaa selkoa, unionin tuomioistuin saa nähdäkseni päättää, että jokin asia on hypoteettinen tai että tarjolla on riittämättömästi tietoja, jotta se voisi esittää hyödyllisen tulkinnan perussopimuksen määräyksistä.

39. Toisen tyyppin ratkaisukäytännössään (jäljempänä Guimont-oikeuskäytäntö), joka sai alkunsa asiassa Guimont annetusta tuomiosta²⁰ ja joka sekin hiljattain vahvistettiin yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez annetussa tuomiossa, unionin tuomioistuin katsoi voivansa ottaa ennakkoratkaisukysymykset tutkittavakseen, vaikka kaikki pääasian tosiseikat rajoittuivat yhteen ainoaan jäsenvaltioon, siltä osin kuin unionin oikeudesta pyydetystä tulkinnasta näytti olevan hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle ”erityisesti tilanteessa, jossa [kyseisen jäsenvaltion] kansalaisella on kansallisen oikeuden nojalla oltava samat oikeudet kuin jonkin muun [kuin kyseisen] jäsenvaltion kansalaisella on unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa”.²¹

40. Mielestäni tämä oikeuskäytäntö on asianmukaisesti tulkittuna järkevä. Katson, että siinä on kuitenkin menty hieman liian pitkälle.

41. Pidän kyseisen ratkaisukäytännön taustalla olevaa ajatusta perusteltuna: sikäli kuin käänteisen syrjinnän kieltävä kansallinen sääntö tai periaate on olemassa ja kyseenalaistettua kansallista sääntelyä voidaan soveltaa myös ulkomaalaisiin toimijoihin, kansallinen tuomioistuin saattaa tarvita unionin tuomioistuimilta apua relevanttien unionin säännösten oikeaan tulkintaan. Näin on siitäkin huolimatta, että kyseiset unionin säännökset eivät varsinaisesti ole sovellettavissa käsiteltävään asiaan suoraan vaan todennäköisesti ainoastaan välillisesti,²² nimittäin kansallisessa lainsäädännössä esiintyvien viittausten välityksellä. Unionin tuomioistuimen toimivalta onkin sellaisissa tilanteissa perusteltua, sillä ilman sen antamaa ratkaisua kansallisella tuomioistuimella ei käytännössä olisi edellytyksiä antaa ratkaisua pääasiassa.

19 — Julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-515/99, C-519/99-C-524/99 ja C-526/99-C-540/99, Reisch ym., tuomio 5.3.2002 (Kok., s. I-2157, ratkaisuehdotuksen 88 kohta).

20 — Ks. em. asia Guimont.

21 — Em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 39 kohta; asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006 (Kok., s. I-2941, 29 kohta) ja yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006 (Kok., s. I-11421, 30 kohta). Ks. myös em. asia Guimont, tuomion 23 kohta.

22 — Ks. unionin säännösten välillistä soveltamista koskeva viittaus em. asiassa Leur-Bloem, tuomion 26 kohta ja asia C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997 (Kok., s. I-4291, 22 kohta). Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asiassa C-280/06, ETI ym., tuomio 11.12.2007 (Kok., s. I-10893, ratkaisuehdotuksen 54 ja 55 kohta).

42. Tällaisen käänteistä syrjintää koskevan oikeussäännön olemassaoloa ja sovellettavuutta pääasiaan ei silti voida pitää itsestään selvyytenä, kuten yhteisöjen tuomioistuin näyttää tehneen joissain aiemmissa ratkaisuisaan tässä yhteydessä.²³ Muutoin periaatteessa kaikki ennakkoratkaisupyynnöt, joissa on kyse kansallisen sääntelyn yhteensopivuudesta perusvapauksien kanssa, kuuluisivat unionin tuomioistuimen tutkittaviksi siitakin huolimatta, että kyseisen lainsäädännön vaikutus unionin sisäiseen kauppaan on vain abstrakti mahdollisuus ja että sillä on vain etäinen liittymäkohta niihin tilanteisiin, joihin asiaa koskevia unionin oikeussääntöjä sovelletaan.

43. Unionin tuomioistuimen pitäisi lisäksi varmistua siitä, että kyseistä kansallista lainsäädäntöä voidaan soveltaa myös rajat ylittäviin tilanteisiin ja ettei se koske ainoastaan tilanteita, joissa sovelletaan kansallista lainsäädäntöä.²⁴ On päivänselvää, ettei käänteistä syrjintää voi esiintyä silloin, kun riidanalaisista kansallista lainsäädäntöä ei minkäänlaisissa tilanteissa voida soveltaa esimerkiksi ulkomaalaisiin toimijoihin tai ulkomaiseen tavarahan.

44. Edellä esitetyn perusteella katson, että kansallisen tuomioistuimen on mainittava nimenomaisesti, onko sen oikeusjärjestyksessä käänteisen syrjinnän kieltävä sääntö tai periaate. Kansallisen tuomioistuimen on myös osoitettava, että kyseistä kansallista sääntöä voidaan soveltaa rajat ylittävissä tilanteissa, ellei tämä käy selvästi ilmi oikeudenkäyntiasiakirjoista.

45. Olen sitä mieltä, että jos ennakkoratkaisupyynnössä ei ole mainintaa näistä seikoista tai – sitäkin suuremmalla syyllä – jos on selvää, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä ei ole käänteisen syrjinnän kieltävää sääntöä tai periaatetta²⁵ tai että kyseistä toimenpidettä voidaan ainoastaan soveltaa jäsenvaltion täysin sisäisiin tilanteisiin, unionin tuomioistuimen olisi luovuttava asian käsittelystä, ellei ole sillä muita, pakottavia syitä olla toimimatta siten.

46. Tarkastelen viimeiseksi kolmatta ratkaisukäytäntöä (jäljempänä *Thomasdünge*-oikeuskäytäntö), joka sai alkunsa asiassa *Thomasdünge* annetusta tuomiosta²⁶ ja joka hiljattain vahvistettiin asiassa *Allianz* annetussa tuomiossa, jossa unionin tuomioistuin katsoi olevansa toimivaltainen ratkaisemaan unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä koskevat ennakkoratkaisupyynnöt tapauksissa, joissa pääasian tosiseikat jäävät unionin oikeuden välittömän soveltamisalan ulkopuolelle mutta unionin oikeutta on sovellettu kansallisen lainsäädännön nojalla, jossa on jäsenvaltion sisäisiä tilanteita ratkaisemiseksi noudatettu unionin oikeuden mukaista linjaa.²⁷

47. Nähdäkseni tämä kolmas ratkaisukäytäntö seuraa *Guimont*-oikeuskäytännöstä: myös *Guimont*-tyyppisissä asioissa kyseisten unionin säännösten soveltaminen pääasioissa oli välillistä ja riippuvaista siitä, oliko kansallisessa lainsäädännössä viitattu niihin (nimenomaisesti tai epäsuorasti).

23 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 19 mainittu yhdistetyt asiat *Reisch ym.*, tuomion 26 kohta; edellä alaviitteessä 21 mainittu asia *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, tuomion 29 kohta ja asia C-6/01, *Anomar ym.*, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8621, 41 kohta).

24 — Ks. julkisasiamies *Jacobsin* ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa *Pistre ym.*, ratkaisuehdotuksen 37 ja 38 kohta ja julkisasiamies *Cosmasin* ratkaisuehdotus asiassa C-63/94, *Belgapom*, tuomio 11.8.1995 (Kok., s. I-2467, ratkaisuehdotuksen 14 kohta).

25 — Asia C-84/11, *Susisalo ym.*, tuomio 21.6.2012, 21 kohta ja em. asia *Omalet*, tuomion 16 ja 17 kohta.

26 — Asia 166/84, *Thomasdünge*, tuomio 26.9.1985 (Kok., s. 3001).

27 — Em. yhdistetyissä asioissa *Dzodzi*, tuomion 36 ja 37 kohta; em. asia *Leur-Bloem*, tuomion 25 kohta; asia C-217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, tuomio 14.12.2006 (Kok., s. I-11987, 19 kohta); asia C-32/11, *Allianz Hungária Biztosító ym.*, tuomio 14.3.2013, 17–23 kohta ja asia C-2/97, *IP*, tuomio 17.12.1998 (Kok., s. I-8597, 59 kohta).

48. Kuten unionin tuomioistuin on painottanut useaan otteeseen, sen paremmin SEUT 267 artiklan sanamuodosta kuin tämän määräyksen mukaan toteutetun menettelyn tarkoituksestakaan ei ilmene, että perussopimuksen laatijat olisivat tarkoittaneet, ettei unionin tuomioistuimella olisi toimivaltaa sellaisissa tilanteissa.²⁸ Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että on Euroopan unionin edun mukaista, että myöhempien tulkintaerojen välttämiseksi on unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä ja käsitteitä tulkittava yhdenmukaisesti, sovellettiinpa niitä missä tilanteissa hyvänsä.²⁹

49. Näin ollen unionin tuomioistuin on ottanut ratkaistavakseen esimerkiksi sellaisia asioita, joissa kansalliset kilpailusäännöt oli laadittu suoraan SEUT 101 ja 102 artiklan pohjalta ja joissa pyydettiin tulkintaa noista määräyksistä, jotta vastaavia kansallisia sääntöjä voitaisiin soveltaa yhdenmukaisesti niiden kanssa.³⁰ Tällaista päättelyä seurattiin myös asioissa, joissa oli kyse verosäännöksistä, joilla pantiin täytäntöön jokin unionin direktiivin säännös ja ulotettiin sen soveltamisala vastaavanlaisiin, täysin jäsenvaltion sisäisiin tilanteisiin,³¹ tai sellaisista verosäännöksistä, joiden mallina on ollut yhteisön tullikoodeksi, jotta toisiaan vastaavissa tilanteissa noudatettaisiin samaa menettelyä.³²

50. Pidän myös tätä ratkaisukäytäntöä hyväksyttävänä, kunhan sen taustaperiaatteita sovelletaan erittäin tiukoin edellytyksin: vaikka viittauksen asianomaisiin unionin säännöksiin ei välttämättä ole esiinnyttävä sovellettavan kansallisen säädöksen nimenomaisessa tekstissä,³³ viittauksen on kuitenkin oltava riittävän yksiselitteinen tai, kuten unionin tuomioistuin on aika ajoin todennut, kyseisiä unionin säännöksiä on sovellettava ”suoraan ja ehdottomasti”.³⁴ On sitäkin tärkeämpää, että unionin tuomioistuimella on toimivalta tällaisissa asioissa ainoastaan silloin, kun on selvää, että sen esittämä tulkinta sitoo kansallista tuomioistuinta. Muussa tapauksessa asia on hypoteettinen³⁵ ja tuloksena on SEUT 267 artiklan mukaisen menettelyn väärinkäyttö.³⁶

51. Lopuksi on todettava, että koska unionin tuomioistuimella on toimivalta tarkastella ainoastaan sellaisia unionin säännöksiä, joihin on vedottu, eikä niihin viittaavia kansallisia sääntöjä, sen tulkintatehtävän on pysyttävä erityisen tiukoissa rajoissa. On esimerkiksi kansallisen tuomioistuimen asiana arvioida, millaisia rajoituksia kansallinen lainsäädäntö saattaa asettaa niiden unionin säännösten soveltamiselle, joihin on vedottu.³⁷ Vastaavasti kansallisen tuomioistuimen on periaatteessa sovellettava sitä tulkintaa, jonka unionin tuomioistuin on esittänyt sen käsittelemän asian olosuhteista.³⁸

52. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on siis mainita ennakkoratkaisupyynnössään selvästi kaikki ne kansalliset säännöt ja periaatteet, joiden avulla unionin tuomioistuin voi ratkaista, onko sen tarpeen vastata kansalliselle tuomioistuimelle ja sitoisiko sen antama vastaus jälkimmäistä.

53. Yhteenvedona toteankin, että unionin tuomioistuin on edellä tarkastelluissa kolmessa ratkaisukäytännössään perustellusti katsonut olevansa toimivaltainen, sillä vaikka kaikki asiaankuuluvat *tosiseikat* rajoittuivat yhteen ainoaan jäsenvaltioon, asiaankuuluvat *oikeudelliset seikat* eivät.

28 — Em. asia ETI ym., tuomion 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

29 — Em. asia Allianz Hungária Biztosító ym., tuomion 17–23 kohta. Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, että tällaisissa tapauksissa unionin tuomioistuimen ratkaisut edistävät sitä, että syntyy *jus communae europeum*; ks Tridimas, T., ”Knocking on heaven’s door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure”, *Common Market Law Review*, (40) 2003, s. 9–50, s. 47.

30 — Ks. em. asia ETI ym., tuomion 19–29 kohta ja em. asia Allianz Hungária Biztosító ym.

31 — Ks. em. asia Leur-Bloem, tuomion 25 kohta.

32 — Asia C-1/99, Kofisa Italia, tuomio 11.1.2001 (Kok., s. I-207, 30–32 kohta).

33 — Em. asia Allianz Hungária Biztosító ym. Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus em. asiassa ETI ym., ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

34 — Asia C-482/10, Cicala, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-14139, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-583/10, Nolan, tuomio 18.10.2012, 47 kohta.

35 — Ks. em. asia Kleinwort Benson, tuomion 16–25 kohta; em. asia Allianz Hungária Biztosító ym., tuomion 22 ja 23 kohta; em. asia ETI ym., tuomion 24–26 kohta; em. asia Leur-Bloem, tuomion 31 kohta; em. asia Kofisa Italia, tuomion 30 ja 31 kohta; em. asia Adam, tuomion 30–32 kohta ja asia C-306/99, BIAO, tuomio 7.1.2003 (Kok., s. I-1, 92 kohta).

36 — Ks. vastaavasti lausunto 1/91, 14.12.1991 (Kok., s. I-6079, Kok. Ep. XI, s. I-565, 61 kohta). Ks. myös julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus em. asiassa Kleinwort Benson, ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

37 — Asia C-88/91, Federconsorzi, tuomio 25.6.1992 (Kok., s. I-4035, 10 kohta) ja em. yhdistetyt asiat Dzodzi, tuomion 41 ja 42 kohta.

38 — Ks. esim. em. asia Allianz Hungária Biztosító ym., tuomion 29 kohta ja em. asia ETI ym., tuomion 51 kohta.

54. On samalla kuitenkin myös todettava, että edellä osoitetun perusteella unionin tuomioistuin näyttäisi joissain tapauksissa perustaneen toimivaltansa pelkkiin olettamuksiin ilman, että se olisi varsinaisesti tarkastellut asiaankuuluvien edellytysten täyttymistä.

55. Pidän tällaista toimintatapaa varsin ongelmallisena. Unionin tuomioistuimen toimivalta täysin jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa merkitsee poikkeusta yleisestä periaatteesta, minkä vuoksi toimivaltaa on tulkittava suppeasti.

56. Korostan sitä, että ”ajatus yhteistoiminnasta”, jonka on oltava ennakkoratkaisutoiminnan lähtökohtana, on molemminpuolista.³⁹ unionin tuomioistuimen on tehtävä kaikkensa auttaakseen kansallisia tuomioistuimia tulkitsemaan ja soveltamaan unionin oikeutta asiaankuuluvasti, mutta näiden on puolestaan pyrittävä auttamaan unionin tuomioistuinta toimittamalla sille kaikki tarvittavat tiedot ja todisteet, jotta se voi hoitaa tulkintatehtävänsä SEUT 267 artiklan tavoitteen mukaisesti.⁴⁰ Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun unionin tuomioistuin tarvitsee kansallisten tuomioistuinten toimittamia tietoja ja todisteita voidakseen todeta, että se todella on toimivaltainen.

57. On huomattava yleisemmin, että ennakkoratkaisukysymyksiin liittyvien tosiseikkojen ja oikeussääntöjen riittämättömästä kuvauksesta aiheutuvat ongelmat eivät tietenkään rajoitu ainoastaan asioihin, joissa on kyse sisämarkkinoista. Sellaisia ongelmia voi nimittäin syntyä kaikenlaisten ennakkoratkaisukysymysten yhteydessä, oli sitten kyseessä mikä hyvänsä unionin oikeuden ala.

58. Se, että kansallinen tuomioistuin jättää toimittamatta kaikki riita-asian pääkysymysten kannalta relevantit tiedot ja todisteet, ei mielestäni vastaa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa vahvistettuja vaatimuksia.⁴¹ Tällöin unionin tuomioistuimen olisi pääsääntöisesti jätettävä asia tutkimatta; tarvittaessa se voi toimia niin myös työjärjestyksensä 53 artiklan 2 kohdan mukaisella perustellulla määräyksellä.⁴²

59. Unionin tuomioistuin voi toki yrittää paikata ennakkoratkaisupyynnön puutteita pyytämällä työjärjestyksensä 101 artiklan nojalla selvennyksiä kansalliselta tuomioistuimelta tai mahdollisuuksien mukaan poimimalla tarvittavat tiedot ennakkoratkaisupyynnön liitteistä⁴³ tai asianosaisten lausumista.⁴⁴

60. Olen kuitenkin sitä mieltä, että tällaisia ”oikaisukeinoja” olisi pidettävä hyvin poikkeuksellisina ja niiden pitäisi olla sovellettavissa ainoastaan silloin, kun ennakkoratkaisupyynnön puutteet ovat kohtalaisen vähäisiä ja/tai koskevat seikkoja, jotka eivät ole olennaisen tärkeitä perinpohjaisen ja selkeän käsityksen saamiseksi ydinkysymyksistä. Ennakkoratkaisupyynnön on mielestäni oltava itsenäinen asiakirja, joka sisältää kaikki relevantit tiedot. Muiden asiakirjojen tulee toimia pelkkinä lisätietolähteinä,⁴⁵ eivätkä ne nähdäkseni voi korjata tilanteita, joissa ennakkoratkaisupyynnöistä puuttuu jopa perustietoja.

39 — Ks. asia C-244/80, Foglia, tuomio 16.12.1981 (Kok., s. 3045, Kok. Ep. VI, s. 251, 20 kohta).

40 — Yhteisöjen tuomioistuin katsoi jo vuonna 1974, että ennakkoratkaisumenettely ”on olennaisen tärkeä sen turvaamiseksi, että [perussopimuksella] luotu oikeusjärjestys koskee koko [unionia], ja artiklan tarkoituksena on varmistaa, että [unionin] oikeudella on kaikissa olosuhteissa samat oikeusvaikutukset kaikissa [Euroopan unionin] jäsenvaltioissa”. Ks. asia 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, tuomio 16.1.1974 (Kok., s. 33, Kok. Ep. II, s. 195, 2 kohta).

41 — Em. asia Foglia, tuomion 17 ja 18 kohta.

42 — Asia C-291/96, Grado ja Bashir, tuomio 9.10.1997 (Kok., s. I-5531, 14 kohta); asia C-458/93, Saddik, määräys 23.3.1995 (Kok., s. I-511, 18 ja 19 kohta) ja asia C-361/97, Nour, tuomio 25.5.1998 (Kok., s. I-3101, 19 ja 20 kohta).

43 — Asia C-316/93, Vaneetveld, tuomio 3.3.1994 (Kok., s. I-763, 14 kohta) ja asia C-17/94, Gervais ym., tuomio 7.12.1995 (Kok., s. I-4353, 21 kohta).

44 — Asia C-18/93, Corsica Ferries, tuomio 17.5.1994 (Kok., s. I-1783, Kok. Ep. XV, s. I-147, 13 kohta) ja em. asia Vaneetveld, tuomion 14 kohta.

45 — Vrt. Barnard, C. ja Sharpston, E., ”The changing face of Article 177 references”, *Common Market Law Review*, (34)1997, s. 1113–1171, s. 1153.

61. Sikäli kuin ennakkoratkaisupyyntö on vaillinainen tai epäselvä, vaarantuu jäsenvaltioiden (ja mahdollisesti myös muiden osapuolten)⁴⁶ oikeus esittää huomautuksia menettelyssä, jossa heillä voi olla intressi. Esimerkiksi siitä huolimatta, että jäsenvaltion lainsäädännössä on käytetty samanlaisia sanamuotoja tai että vastaavanlaisia oikeudellisia kysymyksiä voi esiintyä sen omissa oikeusjärjestyksessä, kyseisen jäsenvaltion hallitus saattaa olla esiintymättä väliintulijana vain siitä syystä, ettei sillä ole ollut edellytyksiä arvioida perusteellisesti pääasian kohdetta tai laajuutta.⁴⁷ Sen lisäksi, että tästä voi aiheutua haittaa kyseisille osapuolille, se voi myös heikentää unionin tuomioistuimen edellytyksiä toimia lainkäyttöelimenä eli antaa SEUT 267 artiklan nojalla ratkaisuja kaikkien tahojen, joita asia koskee, asiantuntevien lausumien perusteella.⁴⁸

62. On myös muistettava, että jos unionin tuomioistuin pyrki itse keräämään ennakkoratkaisupyyntöstä puuttuvia tietoja ja todisteita, sen rajalliset resurssit väistämättä joutuisivat melkoiselle koetukselle. Näin ollen unionin tuomioistuimen lisätoimet eivät ainoastaan häiritse tällaisten asioiden asianmukaista ja ripeää käsittelyä, vaan niillä saattaisi myös olla välillistä vaikutusta unionin tuomioistuimessa vireillä olevien muiden asioiden joutuisaan käsittelyyn.

63. Tehtyäni nämä yleiset huomautukset siirryn nyt tarkastelemaan TAR Lombardian esittämän ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista.

2. Ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen

64. On kiistatonta, että kaikki pääasiaan liittyvät seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon.

65. Oikeudenkäyntiasiakirjojen sisältämien tietojen perusteella on ilmeistä, että Guimont- ja Thomasdünger-oikeuskäytännöllä ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta vaan relevantein on Oosthoek-oikeuskäytäntö.

66. Viittasin edellä siihen, että juuri Oosthoek-oikeuskäytännön nojalla unionin tuomioistuin oli ottanut tutkittavakseen yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez esitetyt ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskivat uusien apteekkiliikkeiden perustamista Asturiaan rajoittavien sääntöjen yhteensopivuutta perussopimuksen kanssa, siitäkkin huolimatta, että näiden sääntöjen yhteensopimattomuuden olivat ottaneet esiin kaksi Espanjan kansalaista, jotka eivät olleet hyödyntäneet perussopimuksessa vahvistettuja perusvapauksia. Unionin tuomioistuin totesikin muun muassa, että ”ei voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Espanjan kuningaskuntaan sijoittautuneet kansalaiset olisivat olleet tai olisivat kiinnostuneita apteekkien pitämisestä Asturian itsehallintoalueella”.⁴⁹

46 — Kyseiset asianosaiset saattavat itse asiassa olla tietämättömiä ennakkoratkaisupyyntöön liiteasiakirjoista, joita ei ole tapana kääntää muihin kieliin. Heillä ei myöskään ole mahdollisuutta tutustua pääasian asianosaisten lausumiin, elleivät he ole jo päättäneet esittää huomautuksia menettelyssä.

47 — Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus painottaa sitä, että ”ennakkoratkaisupyyntöissä annetut tiedot eivät ole tarpeen ainoastaan sen vuoksi, että [unionin] tuomioistuin voi niiden perusteella antaa vastauksia, joista on hyötyä, vaan myös siksi, että jäsenvaltioiden hallituksilla ja muilla osapuolilla on näiden tietojen perusteella mahdollisuus esittää huomautuksensa EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti” ja että ”[unionin] tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että tämä mahdollisuus turvataan, kun otetaan huomioon se, että edellä mainitun määräyksen nojalla ainoastaan ennakkoratkaisupyyntöt annetaan tiedoksi näille osapuolille”. Ks. mm. asia C-190/02, Viacom, tuomio 8.10.2002 (Kok., s. I-8287, 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 — Em. Barnard, C. ja Sharpston, E., s. 1151.

49 — Em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 40 kohta.

67. Ymmärrän tämän siten, että vaikka kaikki tosiseikat rajoittuivatkin Espanjaan, mainitussa asiassa riitautetun kansallisen lainsäädännön mahdolliset rajoittavat vaikutukset rajat ylittäviin tilanteisiin olivat niin ilmeiset, että unionin tuomioistuin saattoi välittömästi ja vaikeuksitta todeta olevansa toimivaltainen.⁵⁰

68. Kuten Euroopan komissio on huomauttanut, pitää paikkansa, että kyseisen asian oikeudelliset seikat ja tosiseikat ovat varsin samankaltaiset kuin TAR Lombardiassa nyt vireillä olevassa asiassa. Katsonkin, että unionin tuomioistuimen toteamukset yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez pätevät soveltuvien osin myös tässä yhteydessä. TAR Lombardia esittää ennakkoratkaisupyyntönsä, että riidanalaisella lainsäädännöllä voi olla Italian ulkopuolelle ulottuvia rajoittavia vaikutuksia, sillä se saattaa tehdä yrityksen perustamisen Italiaan vähemmän houkuttelevaksi muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille kansalaisille.

69. Toisin kuin Federfarma väittää, nyt käsiteltävän asian olosuhteiden voidaankin siksi katsoa poikkeavan asian Sbarigia olosuhteista. Asiassa Sbarigia oli kyse mahdollisen poikkeuksen myöntämisestä tietyllä Rooman kunnan alueella sijaitsevan yksittäisen apteekin aukioloaikoihin. Jäi epäselväksi, kuinka siinä asiassa annetulla ratkaisulla olisi voinut tosiasiallisesti tai mahdollisesti olla minkäänlaista suoraa tai välillistä vaikutusta johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin toimijoihin.⁵¹ Unionin tuomioistuin katsoikin aivan oikein, ettei se voinut ottaa tuota ennakkoratkaisukysymystä tutkittavakseen.

70. Totean myös, että asiassa Sbarigia annettu tuomio on vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen. Samanlainen ratkaisu tehtiin esimerkiksi asiassa Woningstichting Sint Servatius,⁵² jossa riidanalainen, pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittava toimi koski yhtä ainoata yritystä, johon sovellettiin kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä, eikä sillä voinut olla minkäänlaista vaikutusta sisämarkkinoihin. Niin ikään asiassa Van Buynder annetussa tuomiossa⁵³ ei otettu kantaa siihen, oliko Belgian lainsäädäntö, jossa eläinlääkärin ammatin harjoittamiselle asetettiin useita edellytyksiä (kuten laillistetun eläinlääkärin tutkintotodistus ja kirjoittautuminen eläinlääkäreiden rekisteriin), sopusoinnussa SEUT 49 artiklan kanssa, sillä kyseinen pyyntö oli esitetty rikosasiassa, joka oli pantu vireille Belgian kansalaista vastaan, jota syytettiin siitä, että hän oli Belgiassa tehnyt eläinlääketieteellisiä toimenpiteitä ilman lupaa ja täyttämättä kyseisessä laissa säädettyjä edellytyksiä.

71. Kaikissa noissa asioissa unionin tuomioistuin oli aivan oikein katsonut, että kantajien pääasiassa kyseenalaistamien toimenpiteiden laillisuus ei voinut olla riippuvainen vapaata liikkuvuutta koskevien perussopimusten määräysten tulkinnasta, sillä rajat ylittäviä vaikutuksia ei ollut selvästi yksilöitävissä. Nyt käsillä olevassa tapauksessa on kuitenkin kyseessä erilainen tilanne. Edellä 68 kohdassa selostamistani syistä riidanalainen lainsäädäntö kuuluu SEUT 49 artiklan soveltamisalaan. Siirrynkkin nyt tarkastelemaan yksityiskohtaisesti TAR Lombardiassa vireillä olevan asian aineellisia perusteita.

B Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

72. Kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua siihen, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla ainoastaan apteekit saavat myydä sellaisia reseptilääkkeitä, joiden kustannuksista ei vastaa SSN vaan asiakas itse, sopusoinnussa sijoittautumisvapautta koskevien unionin säännösten kanssa.

50 — Em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 54 ja 55 kohta. Huomautan vielä, että kyseisessä asiassa esiintyi rajat ylittäviä vaikutuksia myös siitä syystä, että eräissä riidanalaisen kansallisen lainsäädännön säännöksessä nimenomaisesti suositettiin niitä proviisoreja, jotka olivat harjoittaneet ammattiaan Asturian itsehallintoalueella, ja siten välillisesti syrjittiin muista jäsenvaltioista tulevia toimijoita. Ks. tuomion 117 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

51 — Ks. etenkin em. asia Sbarigia, tuomion 25–29 kohta.

52 — Asia C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-9021, 40–47 kohta).

53 — Asia C-152/94, Van Buynder, tuomio 16.11.1995 (Kok., s. I-3981).

1. Rajoituksen olemassaolo

73. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidetään SEUT 49 artiklassa tarkoitettuna rajoituksena sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka on omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perussopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseistä lainsäädäntöä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.⁵⁴

74. Nyt vireillä olevan asian tulkinta näyttäisi edellyttävän sitä, että yksilöidään ne markkinat, joihin riidanalaisen lainsäädännön rajoittavat vaikutukset väitetyksi kohdistuvat sen hankaloittaessa ulkomaalaisten toimijoiden sijoittautumista.

75. Tämä seikka ei ole itsestään selvä. Ennakkoratkaisupyynnössä ei varsinaisesti pohdita tätä näkökohtaa, ja Venturini viittaa vain yleisluontoisesti joihinkin proviisorin ammatinharjoittamiseen kohdistuviin rajoituksiin.

76. Toteankin tältä osin, että kantajien pääasiassa kyseenalaistamat hallinnolliset päätökset eivät merkitse apteekin perustamista koskevien lupahakemusten hylkäämistä vaan ainoastaan tiettyjen yksittäisten lääkkeiden myyntiluvan epäämistä.

77. Kantajat eivät kyseenalaistakaan sitä, onko se kansallinen lainsäädäntö, jolla rajoitetaan apteekkien lukumäärää ”orgaanisen suunnitelman” mukaisesti, tai se kansallinen lainsäädäntö, jolla rajataan A-ryhmän lääkkeiden myynti yksinomaan apteekkeihin, sopusoinnussa perussopimuksen kanssa. He kyseenalaistavat ainoastaan sen säännöksen, jolla heitä kielletään myymästä reseptilääkkeitä, joiden kustannuksista asiakas vastaa kokonaan itse.

78. Siksi päättelenkin, että kyseessä olevan Italian lainsäädännön mahdolliset rajoittavat vaikutukset nyt vireillä olevassa asiassa merkityksellisten perusvapauksien kannalta eivät sinänsä liity apteekkiliikkeiden perustamiseen Italiaan vaan itsehoitoapteekkien kaltaisten vähittäismyymälöiden perustamiseen.

79. Kyseisten markkinoiden yksilöimisen jälkeen on seuraavaksi syytä tarkastella sitä, ovatko riidanalaisen lainsäädännön aiheuttamat rajoittavat vaikutukset merkityksellisiä SEUT 49 artiklan kannalta. Täytyy siis pohtia sitä, voiko riidanalainen lainsäädäntö hankaloittaa ulkomaalaisten toimijoiden sijoittautumista Italian itsehoitoapteekkimarkkinoille.

80. Esittämissään huomautuksissa Federfarma korostaa sitä, että itsehoitoapteekit oikeastaan ovat aivan tavallisia myymälöitä, joissa myydään monenlaisia tuotteita, eikä kieltä myydä niissä tiettyjä lääkkeitä todennäköisesti tee uusien itsehoitoapteekkien perustamisesta Italiaan vähemmän houkuttelevaa alan ulkomaalaisille toimijoille.

81. Katson kuitenkin, että jos itsehoitoapteekit tosiaan olisivat myymälöitä, joiden ydinliiketoiminta (valintamyymälöiden, huoltoasemien ja vastaavien tavoin) ei lainkaan liittyisi lääkemyyntiin, yhtyisin empimättä Federfarman näkemykseen ja toteaisin, että riidanalaisen lainsäädännön väitettyjen rajoittavien vaikutusten olisi katsottava olevan ”liian sattumanvaraisia ja välillisiä”,⁵⁵ ”ainoastaan hypoteettisia”⁵⁶ tai niin vähäisiä ja satunnaisia,⁵⁷ etteivät ne voisi vaikeuttaa markkinoille pääsyä.

54 — Ks. asia C-299/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.10.2004 (Kok., s. I-9761, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-140/03, komissio v. Kreikka, tuomio 21.4.2005 (Kok., s. I-3177, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 — Asia C-69/88, Krantz, tuomio 7.3.1990 (Kok., s. I-583, 11 kohta); asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3453, Kok. Ep. XVI, s. I-15, 24 kohta); asia C-134/94, Esso Española, tuomio 30.11.1995 (Kok., s. I-4223, 24 kohta) ja asia C-67/97, Bluhme, tuomio 3.12.1998 (Kok., s. I-8033, 22 kohta).

56 — Asia C-169/91, B & Q, tuomio 16.12.1992 (Kok., s. I-6635, Kok. Ep. XIII, s. I-239, 15 kohta).

57 — Asia C-20/03, Burmanjer ym., tuomio 26.5.2005 (Kok., s. I-4133, 31 kohta).

82. Totean silti, että vaikka itsehoitoapteekit eivät olekaan täysin rinnastettavissa apteekkeihin, niillä on useita yhteisiä piirteitä näiden kanssa. Esimerkiksi i) Italian toimivaltaiset viranomaiset kohdistavat itsehoitoapteekkeihin monenlaista terveystalon ja farmasian alan valvontaa, ii) niillä on oltava asianmukaiset laitteet ja tilat voidakseen taata lääkkeiden optimaaliset säilytys- ja jakeluolosuhteet, iii) ne hankkivat lääkkeitä apteekkien käyttämiä toimituskanavia myöten ja iv) niiden on taattava myymiensä lääkkeiden jäljitettävyyden terveystalon antaman yksilöllisen koodin avulla. Lisäksi lääkkeiden myynnin niin apteekkeissa kuin itsehoitoapteekkeissakin on aina tapahduttava pätevä proviisorin ollessa paikalla. On myös selvää, että itsehoitoapteekkien ydinliiketoimintaan kuuluu tuotteita, jotka liittyvät hyvinvointiin, terveyteen ja laajemmin sairaanhoitoon.

83. Kun asiaa tiedusteltiin istunnossa suoraan Venturiniilta ja Federfarmalta, nämä esittivät varsin erilaisia arvioita niiden lääkkeiden määrästä ja arvosta, joiden myyntilupaa kantajat ovat hakeneet. Minulla on kuitenkin sellainen vaikutelma, ettei kyseistä liiketoimintaa ole niiden arvioiden perusteella syytä pitää vähäisenä.

84. Näin ollen en näe syytä epäillä kansallisen tuomioistuimen tekemää arviointia, jonka mukaan riidanalaisesta lainsäädännöstä todellakin aiheutuu rajoittavia vaikutuksia, jotka saattavat vaikeuttaa tällaisten lääkkeiden myynnistä kiinnostuneiden toimijoiden sijoittautumista Italiaan.

85. Edellä esitetyn perusteella katsoisinkin yhteenvedon, että riidanalainen lainsäädäntö merkitsee SEUT 49 artiklassa tarkoitettua sijoittautumisvapauden rajoitusta. Tämä kysymys ei silti ole olennainen kansalliselle tuomioistuimelle annettavan vastauksen kannalta, sillä – kuten seuraavaksi osoitan – riidanalainen lainsäädäntö voidaan oikeuttaa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä.

2. Rajoituksen oikeuttaminen

86. Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.⁵⁸

87. Koska on kiistatonta, että riidanalaisesta lainsäädäntöä sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, tarkastelu on nyt kohdistettava ensinnäkin siihen, mitä päämääriä kyseisellä lainsäädännöllä tavoitellaan, ja toiseksi siihen, onko kyseinen rajoitus suhteellisuusperiaatteen mukainen.

88. Ensimmäisen kysymyksen kohdalla huomautan aluksi, että asiaa koskevat Italian säädökset ovat varsin pitkiä ja monimutkaisia eikä niitä tulkittaessa ole helppoa tunnistaa sitä varsinaista päämäärää tai niitä varsinaisia päämääriä, joita lainsäätäjä on tavoitellut. Samaten Italian hallituksen valitettavan lyhytsanaiset kirjalliset huomautukset sisältävät vain ylimalkaisia toteamuksia, joissa viitataan päämääriin, jotka koskevat kansanterveyden suojelemista estämällä lääkkeiden liikakäyttöä ja julkisten varojen turvaamista estämällä terveydenhuoltoon käytettävissä olevien rajallisten talousresurssien haaskaus.

58 — Asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009 (Kok., s. I-1721, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009 (Kok., s. I-4171, 25 kohta).

89. Vaikka mainitut päämäärät toki voidaan teoriassa katsoa hyväksyttäviksi perusteiksi,⁵⁹ niiden merkitys pääasian kannalta vaikuttaa melko kyseenalaiselta. On syytä muistuttaa vielä kerran, että riidanalainen lainsäädäntö koskee ainoastaan sellaisia lääkemääräyksen nojalla myytäviä lääkkeitä, jotka maksaa asiakas itse eikä SNN, joten sekä kysyntä että tarjonta ovat kiinteät. Siksi en näekään, kuinka Italian hallituksen mainitsemia laillisia päämääriä voitaisiin tosiasiasa tavoitella riidanalaisella lainsäädännöllä.

90. Asianosaisten tästä kysymyksestä esittämät väitteet eivät kuitenkaan ole ratkaisevia. Pidänkin paljon tärkeämpänä sitä, että unionin tuomioistuin pystyy yksilöimään lainsäätäjän tavoittelemat objektiiviset päämäärät tarkastelemalla kansallisten säännösten tekstejä sellaisina kuin kansalliset tuomioistuimet niitä tulkitsevat ja soveltavat.⁶⁰

91. Nyt esillä olevassa asiassa unionin tuomioistuin voi siinä tehtävässään hyödyntää ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjä tietoja sekä muutamia Corte costituzionalen (Italian perustuslakituomioistuimen) tuomioita, joihin asianosaiset ovat viitanneet laajasti kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan.

92. TAR Lombardia toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että riidanalaisessa Italian lainsäädännössä tavoiteltuna päämääränä on suojella kansanterveyttä varmistamalla lääkkeiden tasainen jakelu kautta koko maan ja estää siten apteekkien keskittyminen ainoastaan kaupallisesti kiinnostavammille alueille.

93. Näille näkemyksille löytyy vahvistusta useista Corte costituzionalen antamista tuomioista, joissa se on johdonmukaisesti katsonut, että apteekkeja koskevien monitahoisen säännösten tarkoituksena on lääkkeiden yleisen saatavuuden varmistaminen ja valvonta ja siten terveyttä koskevan perusoikeuden suojelun takaaminen.⁶¹ Corte costituzionale on myös todennut, että apteekkipalveluiden sääntelyllä pyritään varmistamaan asianmukainen lääkkeiden jakelu.⁶² Yhtä tärkeätä on se, että – Corte costituzionalen mukaan – lainsäätäjän tavoittelemana konkreettisenä päämääränä on varmistaa niin alueellisesti kuin ajallisestikin luotettavat apteekkipalvelut sekä luoda apteekkeille markkina-alue, jotta estettäisiin paikallisapteekkien häviäminen, jolla taasen olisi epäsuotuisa vaikutus apteekkien tasapuoliseen jakautumiseen kautta koko maan.⁶³

94. Haluaisin tältä osin tähdentää, että – kuten unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut – kansanterveyden suojelu on SEUT 52 artiklan 1 kohdan nojalla riittävä peruste perussopimuksessa taattujen perusvapauksien, kuten sijoittautumisvapauden, rajoittamiselle.⁶⁴ Sijoittautumisvapauden rajoitukset voidaan erityisesti perustella väestön varman ja laadukkaan lääkehuollon turvaamisen tavoitteella.⁶⁵

95. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez antamassaan tuomiassa, että tavoite, joka koskee sen varmistamista, että lääkkeiden jakelu vastaa väestön tarpeita, luomalla laaja ja riittävän tasaisesti levittäytyvä apteekkiverkosto, jonka välityksellä taataan saatavuus myös taloudellisesti epäsuotuisammilla alueilla, voi olla yleisen edun mukainen pakottava syy.⁶⁶

59 — Ks. etenkin em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 33 kohta ja asia C-531/06, komissio v. Italia, tuomio 19.5.2009 (Kok., s. I-4103, 57 kohta).

60 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten sisältöä on arvioitava kansallisten tuomioistuinten niistä esittämän tulkinnan perusteella (yhdistetyt asiat C-132/91, C-138/91 ja C-139/91, Katsikas ym., tuomio 16.12.1992, Kok., s. I-6577, Kok. Ep. XIII, s. I-225, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja asia C-490/04, komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007, Kok., s. I-6095, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 — Corte costituzionalen tuomio nro 87, 10.3.2006, 3 kohta; Corte costituzionalen tuomio nro 430, 14.12.2007, 4.2.1 kohta.

62 — Corte costituzionalen tuomio nro 430, 14.12.2007, 4.2.1 kohta.

63 — Corte costituzionalen tuomio nro 27, 4.2.2003, 3.2 kohta.

64 — Ks. esim. em. asia Hartlauer, tuomion 46 kohta, ja em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 27 kohta.

65 — Em. asia komissio v. Italia, tuomion 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

66 — Em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 70–73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

96. En näe estettä sille, miksi unionin tuomioistuimen tältä osin esittämät toteamukset sen yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez antamassa tuomiossa eivät vastaavasti soveltuisi nyt esillä olevaan asiaan. Italian hallitus ei tosin ole nimenomaisesti vedonnut tähän argumenttiin. Tuntuu kuitenkin ajatuksena mahdottomalta, että unionin tuomioistuin voisi kahdessa pääosin samanlaisessa asiassa päätyä erilaisiin ratkaisuihin vain siitä syystä, että yhdessä asiassa asiamies on esittänyt vakuuttavia ja yksityiskohtaisia oikeudellisia perusteita, kun taas toisessa asiassa ne loistavat poissaolollaan. Katsonkin siksi, että riidanalaisella lainsäädännöllä tavoiteltuja päämääriä voidaan pitää pätevänä oikeuttamisperusteena SEUT 49 artiklassa tarkoitetulle sijoittautumisvapauden rajoittamiselle.

97. Toinen ja samalla viimeinen oikeudellinen kysymys, jota on tarkasteltava, koskeekin sitä, onko riidanalaisesta lainsäädännöstä aiheutuva rajoitus suhteellisuusperiaatteen mukainen. Kuten edellä mainittiin, kantajat – toisin kuin tilanne oli yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez – eivät hae lupaa perustaa uusia apteekkeja vaan ainoastaan lupaa myydä omistamissaan itsepalveluapteekeissa tiettyjä lääkkeitä, joita lain nojalla saa myydä ainoastaan tavallisissa apteekkeissa.

98. Näiden kahden tapauksen välisellä erolla ei mielestäni kuitenkaan ole tässä yhteydessä merkitystä. On aivan selvää, että Italian lainsäätäjän nimenomaan apteekkeja varten perustama järjestelmä olisi vaarassa heikentyä ainakin osittain, jos muuntyyppisten vähittäismyymälöiden sallittaisiin jaella lääkkeitä, joiden myyntioikeus on nykyään varattu apteekkeille.

99. Italian soveltamassa järjestelmässä apteekkeille on uskottu julkisen palvelun tehtävä, minkä vuoksi niille on asetettu useita erityisvelvoitteita ja niiden velvollisuutena on noudattaa tiettyjä, liiketoimintansa hoitamiseen kohdistuvia rajoituksia. Kantajat eivät kiistä sitä, että monia näistä velvoitteista ja rajoituksista ei ole asetettu muuntyyppisille vähittäismyymälöille; on erityisesti todettava, että ne eivät velvoita itsehoitoapteekkeja.

100. Apteekkeille aiheutuu kyseisistä velvoitteista ja rajoituksista merkittäviä lisäkuluja. Ei voida sulkea pois sitä, että apteekkeilla lääkkeisiin olevan yksinoikeuden huomattava kaventaminen merkitsisi osalle niistä taloudellisen elinkelpoisuuden menettämisen riskiä, sillä ne jäisivät silloin ilman riittäviä tuloja. Kuten uusien apteekkien perustamisessa oli käynyt yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez, nyt kyseessä olevissa itsehoitoapteekeissa myytävän lääkevalikoiman laajentaminen saattaisi viedä apteekkeilta huomattavia resursseja.

101. Se, voitaisiinko itsehoitoapteekkeille – ja jos voidaan, missä määrin ja millä edellytyksin – antaa lupa myydä muiden lääkeryhmien lääkkeitä ilman, että Italian lainsäätäjän perustama, apteekkien alueellista jakaumaa koskeva järjestelmä tämän seurauksena vaarantuisi, on kysymys, joka selvästikään ei kuulu unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.

102. Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että unionin perussopimukset eivät vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään ja antaa erityisesti säännöksiä, joilla järjestetään apteekkien kaltaisia terveyspalveluja.⁶⁷ Jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaansa käyttäessään kuitenkin noudatettava unionin oikeutta, varsinkin perusvapauksia koskevia perussopimuksen määräyksiä, joissa jäsenvaltioita kielletään ottamasta käyttöön tai pitämästä voimassa tällaisten vapauksien harjoittamiseen terveydenhuollon alalla kohdistuvia perusteettomia rajoituksia.⁶⁸

67 — Tämä periaate on myös vahvistettu ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY (EUVL L 255, s. 22) 26 perustelukappaleessa, joka kuuluu seuraavasti: ”Tällä direktiivillä ei yhteensoviteta kaikkia farmasian alan toiminnan aloittamisen ja harjoittamisen edellytyksiä. Etenkin apteekkien maantieteellisestä jakaumasta ja lääkejakeuden yksinoikeudesta päättämisen olisi kuuluttava edelleen jäsenvaltioille. Tässä direktiivissä ei puututa niihin jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin, joissa kielletään yrityksiltä tiettyjen farmasian alan toimintojen harjoittaminen tai asetetaan tiettyjä edellytyksiä näiden toimintojen harjoittamiseksi.”

68 — Ks. vastaavasti em. asia Hartlauer, tuomion 29 kohta; em. asia komissio v. Italia, tuomion 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

103. Tulkitessaan näitä periaatteita unionin tuomioistuin on huomauttanut, että arvioitaessa kyseisen velvoitteen noudattamista on otettava huomioon se, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on perussopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein ja että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska kyseinen taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa.⁶⁹

104. Lopuksi on muistettava unionin tuomioistuimen myös huomauttaneen, että kun on epävarmaa, kohdistuuko kansanterveyteen riskejä tai miten merkittäviä tällaiset riskit ovat, jäsenvaltio voi toteuttaa suojatoimia joutumatta odottamaan, että näiden riskien toteutuminen on täysin osoitettu.⁷⁰

105. Toisin sanoen jäsenvaltio voi epäselvässä tilanteessa antaa lainsäädäntöä, jolla todennäköisesti vältettäisiin tai minimoitaisiin se riski, että sen alueen joissakin osissa olisi pula apteekeista eikä lääkehuolto siksi olisi kaikkialla riittävän varmaa ja laadukasta.⁷¹

106. Tse siitä, että kaikkia reseptilääkkeitä (vastasi niiden kuluista kuka hyvänsä) jaetaan ainoastaan apteekeissa, näyttäisikin olevan tarkoitettu juuri tämän riskin välttämiseksi. Nyt vireillä olevassa asiassa mikään ei viittaa siihen, että voisi olla olemassa jokin toinen, riidanalaisen lainsäädännön mukaiselle toimenpiteelle vaihtoehtoinen toimenpide, joka voi taata valtiolle yhtä suuren varmuuden sen tavoittelemien päämäärien saavuttamisesta ja joka samalla olisi taloudellisten toimijoiden kannalta vähemmän rajoittava.

107. Näin ollen katson, että riidanalainen lainsäädäntö on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

IV Ratkaisuehdotus

108. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Italia) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa rajataan apteekkeihin oikeus myydä sellaisia lääkemääräystä edellyttäviä lääkkeitä, jotka asiakas itse maksaa kokonaan.

69 — Asia C-141/07, komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6935, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

70 — Em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 30 kohta ja em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 74 kohta.

71 — Em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 75 kohta.