



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

13 päivänä helmikuuta 2014 *

Sijoittautumisvapaus — Kansanterveys — SEUT 49 artikla — Apteekit — Väestön asianmukainen lääkehuolto — Apteekkilupa — Apteekkien alueellinen jakauma — Pääasiallisesti väestökriteeriin perustuvien rajoitusten käyttöönotto — Apteekkien välinen vähimmäisetäisyys

Asiassa C-367/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Itävalta) on esittänyt 24.7.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 1.8.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jonka on pannut vireille

Susanne Sokoll-Seebacher,

Agnes Hemetsbergerin, jolle Susanna Zehetnerin oikeudet ovat siirtyneet,

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen sekä tuomarit M. Safjan, J. Malenovský (esittelevä tuomari), A. Prechal ja S. Rodin,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Susanne Sokoll-Seebacher, edustajanaan Rechtsanwältin E. Berchtold-Ostermann,
- Agnes Hemetsberger, edustajanaan Rechtsanwalt C. Schneider,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil ja T. Müller,
- Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes ja A. P. Antunes,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun ja I. Rogalski,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 ja 47 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka on pannut vireille Susanne Sokoll-Seebacher ja joka koskee uuden apteekin perustamista Ylä-Itävallan osavaltiossa sijaitsevan Pinsdorfin kunnan alueelle.

Itävallan asiaa koskevat oikeussäännöt

- 3 Apteekkilain (Apothekengesetz), sellaisena kuin se on muutettuna (BGBl. I nro 41/2006; jäljempänä ApG), 10 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Lupa uuden apteekin perustamiseen on myönnettävä, jos

- 1) apteekin sijaintikunnassa on ammattiaan pysyvästi harjoittava lääkäri ja jos
- 2) uuden apteekin perustamiselle on tarvetta.

2. Tällaista tarvetta ei ole, jos

- 1) hakemuksen jättämisajankohtana kunnassa, jonne apteekin toimipistettä suunnitellaan perustettavaksi, on lääkärin pitämä apteekki (ärztliche Hausapotheke) ja jos yleislääkärien hoidossa on alle kaksi sopimuslääkärin toimea – – (kokoaikaista toimea) tai jos
- 2) uuden perustettavan apteekin suunnitellun toimipisteen ja lähimmän olemassa olevan apteekin toimipisteen välinen etäisyys on alle 500 metriä tai jos
- 3) lähistöllä sijaitsevan olemassa olevan apteekin toimipisteen asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden määrä vähenee uuden apteekin perustamisen vuoksi ja putoaa alle 5 500:n.

3. Edellä 2 momentin 1 kohdan mukaista tarvetta ei ole myöskään silloin, jos hakemuksen jättämisajankohtana kunnassa, jonne apteekin toimipistettä suunnitellaan perustettavaksi, on

- 1) lääkärin pitämä apteekki ja
- 2) sopimuslääkärien yhteisvastaanotto – –

– –

4. Edellä 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuina asiakaskuntaan kuuluvina henkilöinä ovat olemassa olevan apteekin toimipisteestä maanteitse neljän kilometrin säteellä asuvat vakituiset asukkaat, jotka kuuluvat edelleen kyseisen olemassa olevan apteekin asiakaskuntaan paikallisten olosuhteiden vuoksi.

5. Jos edellä 4 momentissa tarkoitettujen vakituisten asukkaiden määrä on alle 5 500, tarvearvioinnissa on otettava huomioon henkilöt, jotka kuuluvat asiakaskuntaan, koska he työskentelevät tai käyttävät palveluja tai liikennevälineitä kyseisellä alueella.

6. Edellä 2 momentin 2 kohdan mukainen etäisyys voidaan poikkeuksellisesti jättää huomiotta, jos se on paikallisten erityisolosuhteiden vuoksi välttämätöntä väestön asianmukaisen lääkehuollon varmistamiseksi.

7. Itävallan apteekkariliitolta [österreichischen Apothekerkammer] on hankittava lausunto siitä, onko uuden apteekin perustamiselle tarvetta. – –

– –”

- 4 ApG:n 47 §:n, joka koskee niin sanottua määräaikasäännöstä (Sperrfristregelung), 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Piirikunnan hallintoviranomaisten on hylättävä hakijan lupahakemus ilman muuta menettelyä myös silloin, jos jonkun toisen hakijan aiemmin esittämä hakemus uuden apteekin perustamiseksi samalle paikkakunnalle on hylätty edellä 10 §:ssä säädettyjen aineellisten edellytysten puuttumisen vuoksi, kun viimeisimmän tässä asiassa tehdyn päätöksen tiedoksiannosta on kulunut korkeintaan kaksi vuotta eivätkä aikaisemmassa päätöksessä merkitykselliset paikalliset olosuhteet ole muuttuneet olennaisesti. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 5 Gmundenin piirikunnanjohtaja (Bezirkshauptmann von Gmunden) on 29.12.2011 tekemällään päätöksellä hylännyt Sokoll-Seebacherin hakemuksen luvan saamiseksi uuden apteekin perustamiseen Pinsdorfin kunnan alueelle, koska sille ei ole ApG:n 10 §:ssä tarkoitettua tarvetta.
- 6 Hylkääminen perustuu Itävallan apteekkariliiton 12.4.2011 päivättyyn lausuntoon ja tätä lausuntoa täydentäviin 25.10.2011 päivättyihin huomautuksiin. Näiden asiakirjojen mukaan uuden apteekin perustamisesta seuraisi, että Altmünsterin kunnan, joka on Pinsdorfin naapurikunta, alueella sijaitsevan, Zehetnerin hoitaman apteekin mahdollinen asiakaskunta pienenis selvästi alle 5 500 henkilön rajan eli 1 513 henkilöön.
- 7 Sokoll-Seebacher on riitauttanut päätöksen vetoamalla siihen, että lausuntoaan täydentävissä huomautuksissa Itävallan apteekkariliitto on ottanut huomioon naapurikuntien Pinsdorfin ja Altmünsterin välisen suoran tieyhteyden, joka Itävallan rautatieyhtiön infrastruktuurisuunnitelman mukaan katkaistaan kuitenkin lähitulevaisuudessa. Sokoll-Seebacherin mielestä tämä seikka olisi pitänyt ottaa huomioon. Lisäksi huomioon olisi pitänyt ottaa myös se, että kun Zehetner perusti apteekkinsa, hän oli täysin tietoinen siitä, ettei apteekki koskaan saavuttaisi 5 500 henkilön asiakaskuntaa.
- 8 Tässä tilanteessa Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko – – perusoikeuskirjan 16 artiklaan perustuva laillisuusvaatimus ja/tai SEUT 49 artiklasta johtuva avoimuusvelvoite esteenä pääasi[a]ssa kyseessä olevan [ApG:n] 10 §:n 2 momentin 3 kohdan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, kun uuden apteekin perustamistarvetta koskevasta perusteesta ei säädetä ainakaan olennaisilta osin itse laissa, vaan perusteen sisällön keskeiset kohdat on konkretisoitu jäsenvaltion oikeuskäytännössä, koska näin ei voida sulkea pois sitä, että tietyt kotimaiset toimijat ja kotimaiset toimijat kokonaisuudessaan saavat merkittävää kilpailuetua muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin nähden?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko SEUT 49 artikla esteenä ApG:n 10 §:n 2 momentin 3 kohdan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa vahvistetaan tarvearviointin keskeiseksi perusteeksi kiinteä 5 500 henkilön raja, kun laissa ei säädetä mahdollisuudesta poiketa

tästä perussäännöstä, koska säännöksellä ei (ilman muuta) taata käytännössä tavoitteen saavuttamista unionin tuomioistuimen [yhdistetyissä asioissa C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez,] 1.6.2010 antaman tuomion [Kok., s. I-4629] 98–101 kohdassa tarkoitetulla johdonmukaisella tavalla?

- 3) Jos myös toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko SEUT 49 artikla ja/tai – perusoikeuskirjan 47 artikla esteenä ApG:n 10 §:n 2 momentin 3 kohdan kaltaiselle säännökselle, josta seuraa tarvearviointia koskevan ylimpien kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella yksityiskohtaisia lisäperusteita – kuten hakemuksen ajallinen etusija, käynnissä olevan menettelyn rajoittava vaikutus myöhempisiin toimijoihin, hakemuksen hylkäämisestä johtuva kahden vuoden määräaikaikielto sekä perusteet 'vakituisten asukkaiden' ja 'liikkuvien asiakkaiden' [Einfluter] määrittämiseksi sekä mahdollisen asiakaskunnan selvittämiseksi, jos neljän kilometrin säteellä sijaitsee vähintään kaksi apteekkia –, koska tällä ei säännönmukaisesti varmisteta säännöksen ennustettavaa ja ennakoitavaa täytäntöönpanoa kohtuullisen ajan kuluessa (vrt. unionin tuomioistuimen [em. yhdistetyissä asioissa Blanco Pérez ja Chao Gómez antaman] tuomion 98–101 ja 114–125 kohta), minkä vuoksi voidaan katsoa, ettei säännöksellä voida konkreettisesti täyttää tavoitteen johdonmukaista saavuttamista koskevaa vaatimusta ja/tai taata tosiasiallisesti asianmukaista apteekkipalvelua ja/tai että se voi johtaa syrjintään yhtäältä kansallisten toimijoiden välillä ja toisaalta kansallisten toimijoiden ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä?”

Tutkittavaksi ottaminen

- 9 Ensinnäkin Zehetnerin ja Itävallan hallituksen mielestä ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska pääasiassa ei ole kyse rajat ylittävistä seikoista vaan täysin valtionsisäisestä tilanteesta.
- 10 Tästä on muistutettava, että vaikka pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö – jota sovelletaan erotuksetta Itävallan kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin – voi lähtökohtaisesti kuulua EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia koskevien määräysten soveltamisalaan ainoastaan siltä osin kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka liittyvät jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Itävallan tasavaltaan sijoittautuneet kansalaiset olisivat olleet tai olisivat kiinnostuneita apteekkien pitämisestä viimeksi mainitun jäsenvaltion alueella (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-159/12–C-161/12, Venturini ym., tuomio 5.12.2013, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 11 Vaikka unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta kyllä ilmenee, että pääasian kantaja on Itävallan kansalainen ja että kaikki pääasian tosiseikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon eli Itävallan tasavaltaan, pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä voi kuitenkin olla vaikutuksia, jotka eivät rajoitu mainittuun jäsenvaltioon.
- 12 Lisäksi jopa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa täysin valtionsisäisessä tilanteessa, jossa kaikki tosiseikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon, vastaus voi kuitenkin olla ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllinen erityisesti tilanteessa, jossa kyseisen jäsenvaltion kansalaisella on kansallisen oikeuden nojalla oltava samat oikeudet kuin jonkin muun jäsenvaltion kansalaisella on unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa (em. yhdistetyt asiat Venturini ym., tuomion 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 13 Ensimmäinen oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

- 14 Toiseksi Zehetner ilmaisee nimenomaista oikeudenkäyntiväitettä esittämättä epäilyksiä siitä, selostetaanko ennakkoratkaisupyyntöissä asianmukaisesti unionin oikeuden määräysten, joihin vedotaan, ja pääasiassa sovellettavan kansallisen lainsäädännön välistä yhteyttä. Hänen mukaansa nimittäin ennakkoratkaisupyyntöä on vaikea ymmärtää, koska siinä selostetaan Itävallassa voimassa olevaa oikeutta vain summittaisesti.
- 15 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, kansallisen tuomioistuimen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat (ks. mm. asia C-134/03, Viacom Outdoor, tuomio 17.2.2005, Kok., s. I-1167, 22 kohta; yhdistetyt asiat C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA ym., tuomio 6.12.2005, Kok., s. I-10423, 45 kohta ja asia C-284/12, Deutsche Lufthansa, tuomio 21.11.2013, 20 kohta).
- 16 Unionin tuomioistuin on myös korostanut, että on tärkeää, että kansallinen tuomioistuin ilmoittaa täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella se on päättänyt pyytää unionin oikeuden tulkintaa ja päätenyt siihen, että unionin tuomioistuimelle on tarpeen esittää ennakkoratkaisukysymyksiä. Tästä syystä unionin tuomioistuin on katsonut, että on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin antaa edes vähäisen selostuksen niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne unionin oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja siitä, miten nämä oikeussäännöt ja pääasiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö liittyvät toisiinsa (ks. mm. asia C-318/00, Bacardi-Martini ja Cellier des Dauphins, tuomio 21.1.2003, Kok., s. I-905, 43 kohta ja em. yhdistetyt asiat ABNA ym., tuomion 46 kohta).
- 17 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että pääasian taustalla olevien tosiseikkojen esittäminen ja sovellettavan kansallisen oikeuden kuvaaminen ennakkoratkaisupyyntöissä ovat antaneet pääasian kantajalle ja jäsenvaltioiden hallituksille mahdollisuuden esittää kirjallisia huomautuksia esitetyistä kysymyksistä. Lisäksi ennakkoratkaisupyyntöissä esitetään unionin oikeuden määräykset, joiden tulkintaa kansallinen tuomioistuin pyytää, ja selitetään riittävästi näiden määräysten ja pääasiassa sovellettavan kansallisen lainsäädännön välistä yhteyttä.
- 18 Niinpä ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Ensimmäinen ja toinen kysymys

- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka on käsiteltävä yhdessä, pääasiallisesti, onko perusoikeuskirjan 16 artiklaa ja/tai SEUT 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, koska kyseisen tuomioistuimen mukaan tässä lainsäädännössä ei säädetä riittävän tarkoista perusteista lääkehuollon tarpeen arvioimiseksi uuden apteekin perustamisen kannalta, ja mikäli tähän vastataan kieltävästi, se kysyy, onko SEUT 49 artikla, erityisesti vaatimus tavoitella asetettua päämäärää johdonmukaisesti, esteenä tällaiselle lainsäädännölle, koska siinä säädetään tällaisen tarvearvioinnin keskeiseksi perusteeksi kiinteä raja, josta ei voida poiketa ja joka koskee ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden” määrää.
- 20 Ensinnäkin on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii paitsi sijoittautumisvapautta koskevan SEUT 49 artiklan myös elinkeinovapautta koskevan perusoikeuskirjan 16 artiklan tulkintaa.

- 21 Mainitun 16 artiklan mukaan ”elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti”. Niinpä elinkeinovapauden ulottuvuuden määrittämiseksi kyseisessä perusoikeuskirjan artiklassa viitataan muun muassa unionin oikeuteen.
- 22 Tämä viittaus on ymmärrettävä siten, että perusoikeuskirjan 16 artiklassa viitataan muun muassa SEUT 49 artiklaan, jossa taataan sijoittautumista koskevan perusvapauden käyttö.
- 23 Näin ollen ja siksi, että esitetyt kysymykset koskevat vain sijoittautumisvapautta, pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä on arvioitava pelkän SEUT 49 artiklan kannalta.
- 24 Toiseksi on palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa käyttöön uusien hoidon tarjoajien, kuten apteekkien, sijoittautumista koskevan ennakkolupajärjestelmän silloin, kun tällainen järjestelmä osoittautuu välttämättömäksi hoitopalveluihin pääsyssä mahdollisesti ilmenevien aukkojen täyttämiseksi ja turhien rakenteiden perustamisen välttämiseksi siten, että taataan väestön tarpeita vastaava terveydenhoito, joka kattaa koko alueen ja jossa otetaan huomioon maantieteellisesti syrjäiset tai muuten epäedullisessa asemassa olevat alueet (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 70 ja 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 25 Unionin tuomioistuin on siten katsonut, että kansallisella säännöstöllä, jossa tukeudutaan tiettyihin perusteisiin, jotka ovat uusien apteekkilupien myöntämisen edellytyksenä, voidaan lähtökohtaisesti saavuttaa tavoite, jolla pyritään turvaamaan väestön varma ja laadukas lääkehuolto (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 94 kohta; asia C-217/09, Polisseni, määräys 17.12.2010, 25 kohta ja asia C-315/08, Grisoli, määräys 29.9.2011, 31 kohta).
- 26 Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että on otettava huomioon se, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa 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 tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa (em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 27 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee erityisesti, että hallinnollisella ennakkolupajärjestelmällä ei voida oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa käyttäytymistä, joka on omiaan poistamaan unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkaan vaikutuksen, erityisesti, kun on kyse sijoittautumisvapauden kaltaista perusvapautta koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Jotta hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä voisi siis olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan tällaisesta perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa ja joilla varmistetaan, että tällä järjestelmällä voidaan asettaa kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle riittävät rajat (asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Pääasiasta on huomattava, että kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaan uuden apteekin perustamiseen myönnetään lupa vain, jos sille on ”tarvetta”; tällaisen tarpeen oletetaan olevan olemassa, jollei sen esteenä ole ainakin yksi kyseisessä lainsäädännössä mainituista konkreettisista eri olosuhteista.
- 29 Kyseisessä lainsäädännössä säädetään erityisesti, että selvitettyä, onko niin, ettei uuden apteekin perustamiselle ole tarvetta, huomioon otetaan kyseessä olevalla alueella olevien terveydenhoitopalvelujen tarjoajien määrä hakemuksen jättämisajankohtana, perustettavan apteekin ja lähimmän apteekin välinen etäisyys sekä olemassa olevista apteekeista yhden ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden” määrä. Tämä määrä määritetään suhteessa olemassa olevan apteekin

sijaintipaikasta laskettavaan piiriin, joka käsittää ensisijaisesti kaikki näin määritetyllä alueella asuvat vakituiset asukkaat ja toissijaisesti myös kaikki henkilöt, joilla on kyseiseen alueeseen tiettyjä siteitä, jotka nekin täsmennetään mainitussa lainsäädännössä.

- 30 Näiden arviointiperusteiden joukossa ne, jotka koskevat terveydenhoitopalvelujen tarjoajien tai vakituisten asukkaiden määrää kyseisillä eri alueilla tai apteekkien välistä etäisyyttä, ovat objektiivisia seikkoja, jotka eivät lähtökohtaisesti voi johtaa tulkinta- tai arviointivaikeuksiin.
- 31 Sen sijaan arviointiperusteesta, joka koskee henkilöiden siteitä kyseessä olevaan alueeseen, on todettava, ettei se ole täysin yksiselitteinen. On kuitenkin niin yhtäältä, ettei tällainen arviointiperuste ole ensisijainen peruste määrittäessä ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden” määrää, koska sitä sovelletaan vain toissijaisesti, ja toisaalta merkitykselliset eri siteet määritellään objektiivisesti ja ne ovat tarkistettavissa muun muassa tilastotietojen avulla.
- 32 On siis katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädetty arviointiperusteet ovat luonteeltaan riittävän objektiivisia.
- 33 Lisäksi on todettava, ettei ennakkoratkaisupyyntöstä ilmene, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä nimenomaan säädettyjen arviointiperusteiden lisäksi voitaisiin ottaa huomioon myös muita perusteita, jotka eivät siis olisi etukäteen taloudellisten toimijoiden tiedossa, sen selvittämiseksi, onko niin, ettei uuden apteekin perustamiselle ole tarvetta.
- 34 Tässä yhteydessä se, että ApG:n 10 §:ssä säädettyjä arviointiperusteita on täsmennetty kansallisessa oikeuskäytännössä, ei ole sinänsä omiaan estämään asianomaisia taloudellisia toimijoita tutustumasta kyseisiin arviointiperusteisiin etukäteen.
- 35 Lopuksi unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa asiakirja-aineistossa mikään ei mahdollista toteamusta, jonka mukaan kyseisessä lainsäädännössä säädettyjä arviointiperusteita voitaisiin pitää syrjivinä.
- 36 Tästä on huomattava muun muassa, että tämän tuomion 28 kohdassa mainitun kaltaisessa tilanteessa oletetaan, että uuden apteekin perustamiselle on tarvetta. Niinpä eri hakijoiden, jotka haluavat perustaa uuden apteekin, asiana ei ole osoittaa, että käsiteltävässä asiassa todellakin on tällainen tarve.
- 37 Niinpä luvan myöntämismenettelyn lopputulos ei lähtökohtaisesti riipu siitä, olisiko vain joillakin hakijoilla, olivatpa he jäsenvaltion omia tai muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, mahdollisesti käytössään tietoja, jotka olisivat omiaan osoittamaan kyseisen tarpeen olemassaolon, jolloin he olisivat edullisemmassa tilanteessa kuin kilpailijat, joilla ei olisi hallussaan tällaisia tietoja.
- 38 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen lainsäädännön on katsottava perustuvan objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka ovat etukäteen tiedossa ja syrjimättömiä ja joilla voidaan asettaa toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla tässä yhteydessä olevan harkintavallan käytölle riittävät rajat.
- 39 Kolmanneksi on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan asetetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti em. asia Hartlauer, tuomion 55 kohta; yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009, Kok., s. I-4171, 42 kohta; em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 94 kohta ja asia C-539/11, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, tuomio 26.9.2013, 47 kohta).

- 40 Tässä yhteydessä on todettava, että viime kädessä kansallisen tuomioistuimen, jonka yksinomaiseen toimivaltaan pääasian tosiseikkojen arviointi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta kuuluvat, on päätettävä, täyttääkö kansallinen lainsäädäntö kyseiset vaatimukset, ja jos täyttää, missä määrin. Unionin tuomioistuin, jolta on pyydetty kansallista tuomioistuinta hyödyttävää vastausta, voi kuitenkin kansallisen tuomioistuimen ratkaisua helpottaakseen antaa tälle ohjeita pääasian asiakirjojen ja unionin tuomioistuimelle esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella (ks. em. asia Ottica New Line di Accardi Vincenzo, tuomion 48 ja 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Tätä varten on muistutettava, että väestötiheyttä ja apteekkien välistä vähimmäisetäisyyttä koskevien edellytysten, joista kansallisessa säännöstössä säädetään uuden apteekin perustamiseksi, yhdenmukaisella soveltamisella koko kyseessä olevalla alueella ei tietyissä olosuhteissa ehkä voida taata apteekkipalvelun asianmukaista saatavuutta alueilla, joilla on tiettyjä väestöä koskevia erityispiirteitä (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 96 kohta).
- 42 Unionin tuomioistuin on katsonut erityisesti väestötiheyttä koskevista edellytyksistä, että kyseisten edellytysten yhdenmukainen soveltaminen ilman mahdollisuutta poiketa niistä voisi johtaa tietyillä maaseutualueilla, joilla asuu yleensä vähemmän ihmisiä ja hekin etäällä toisistaan, siihen, että joillakin kyseessä olevilla asukkailla ei olisi apteekkiin kohtuullista etäisyyttä eikä heillä siten olisi apteekkipalvelua asianmukaisesti saatavilla (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 97 kohta).
- 43 Pääasian osalta ApG:n 10 §:ssä säädetään, ettei uuden apteekin perustamiselle ole tarvetta, jos lähistöllä sijaitsevan olemassa olevan apteekin toimipisteen ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden” määrä, eli mainitusta toimipisteestä maanteitse neljän kilometrin säteellä asuvien vakituisten asukkaiden määrä, vähenee uuden apteekin perustamisen vuoksi ja putoaa alle 5 500:n. On kuitenkin niin, että jos vakituisten asukkaiden määrä on alle 5 500, tarvearvioinnissa on saman lain nojalla otettava huomioon henkilöt, jotka kuuluvat kyseisen apteekin asiakaskuntaan, koska he työskentelevät tai käyttävät palveluja tai liikennevälineitä kyseisellä alueella (jäljempänä liikkuvat asiakkaat).
- 44 Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, on korostettava kahta seikkaa, jotka voidaan esittää seuraavasti.
- 45 Yhtäältä on henkilöitä, jotka eivät asu lähimmän apteekin toimipisteestä neljän kilometrin säteellä maanteitse ja joita ei siis oteta huomioon vakituksina asukkaina toimipisteen toiminta-alueella eikä millään muullakaan olemassa olevalla alueella. Nämä henkilöt voidaan kyllä ottaa huomioon ”liikkuvina asiakkaina” yhdellä tai usealla alueella, mutta heidän pääsynsä apteekkipalveluihin riippuu kuitenkin siten olosuhteista, jotka eivät lähtökohtaisesti takaa heille pysyvää ja jatkuvaa pääsyä tällaisiin hoitopalveluihin, koska pääsy liittyy vain työskentelyyn tai liikennevälineiden käyttöön tietyllä alueella. Tästä seuraa, että tietyille henkilöille, erityisesti maaseutualueilla asuville henkilöille, lääkkeiden saatavuus voi osoittautua epäasianmukaiseksi, kun huomioon otetaan myös se, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa säännöstössä ei säädetä minkäänlaisesta enimmäisetäisyydestä henkilön asuinpaikan ja tätä paikkaa lähimmän apteekin välillä.
- 46 Asia on edellisessä kohdassa tarkoitettuun ryhmään kuuluvien henkilöiden osalta näin varsinkin, kun lisäksi jotkut näistä henkilöistä, kuten vanhukset, vammaiset tai sairaat, ovat tilapäisesti tai pitemmän aikaa liikuntarajoitteisia. Yhtäältä nimittäin heidän terveydentilansa voi edellyttää kiireellistä tai usein toistuvaa lääkkeiden antamista, ja toisaalta heidän siteensä kyseisiin eri alueisiin voivat heidän terveydentilansa takia olla hyvin heikot tai puuttua kokonaan.
- 47 Toisaalta uuden apteekin perustaminen, jos sitä haetaan kaikkien niiden henkilöiden intressissä, jotka asuvat uuden apteekin tulevan toiminta-alueen muodostavalla alueella ja neljän kilometrin säteen ulkopuolella, johtaisi väistämättä olemassa olevien apteekkien toiminta-alueilla asuvien vakituisten

asukkaiden, jotka kuuluisivat edelleen apteekin asiakaskuntaan, määrän vähenemiseen, mahdollisesti alle 5 500 henkilön rajan. Asia olisi näin erityisesti maaseutualueilla, joiden väestötiheys on yleensä pieni.

- 48 Kansallisesta lainsäädännöstä näyttää kyllä ilmenevän, minkä tarkistaminen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana, että hakemus uuden apteekin perustamisluvan saamiseksi tällaisissa olosuhteissa voi menestyä vain, jos ”liikkuvien asiakkaiden” määrä riittää kompensoimaan ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien” asukkaiden määrän suhteellista vähenemistä alueilla, joihin uuden apteekin perustaminen vaikuttaa. Niinpä tällaisesta hakemuksesta tehtävä päätös ei todellisuudessa riippuisi apteekkipalveluiden saatavuuden arvioinnista uudella suunnitellulla alueella vaan siitä, onko alueilla, joihin uuden apteekin perustaminen vaikuttaa, odotettavissa ”liikkuvia asiakkaita” ja missä määrin.
- 49 Syrjäisillä maaseutualueilla, joilla on vain vähän ”liikkuvia asiakkaita”, on kuitenkin se vaara, ettei ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden” määrä yllä tiukasti edellytettyyn rajaan ja että uuden apteekin perustamistarve katsotaan siis riittämättömäksi.
- 50 Tästä seuraa, että ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden” määrää koskevaa perustetta käytettäessä on olemassa vaara, ettei apteekkipalvelujen yhdenvertaista ja asianmukaista saatavuutta taata tietyille olemassa olevien apteekkien toiminta-alueiden ulkopuolella sijaitsevilla syrjäisillä maaseutualueilla asuville henkilöille, etenkin liikuntarajoitteisille henkilöille.
- 51 Kahteen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että SEUT 49 artiklaa, erityisesti vaatimusta tavoitella asetettua päämäärää johdonmukaisesti, on tulkittava siten, että mainittu artikla on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään uuden apteekin perustamistarpeen arvioinnin keskeiseksi perusteeksi ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden” kiinteä määrä, koska toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ei ole mahdollisuutta poiketa tästä määrästä ottaakseen paikalliset erityisolosuhteet huomioon.

Kolmas kysymys

- 52 Kun kahteen ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus otetaan huomioon, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

- 53 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 49 artiklaa, erityisesti vaatimusta tavoitella asetettua päämäärää johdonmukaisesti, on tulkittava siten, että mainittu artikla on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään uuden apteekin perustamistarpeen arvioinnin keskeiseksi perusteeksi ”asiakaskuntaan edelleen kuuluvien henkilöiden” kiinteä määrä, koska toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ei ole mahdollisuutta poiketa tästä määrästä ottaakseen paikalliset erityisolosuhteet huomioon.

Allekirjoitukset