



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 5. rujna 2013.¹

Spojeni predmeti C-159/12, C-160/12 i C-161/12

Alessandra Venturini
protiv
A. S. L. Varese i drugih
Maria Rosa Gramegna
protiv
A. S. L. Lodi i drugih
Anna Muzzio
protiv
A. S. L. Pavia i drugih

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Italija))

„Sloboda poslovnog nastana – Dopusštenost – Činjenični elementi glavnog postupka ograničeni na jednu državu članicu – Javno zdravlje – Nacionalno zakonodavstvo koje ograničava prodaju lijekova koji se izdaju samo na recept čiju cijenu u cijelosti snosi kupac – Drogerije“

1. A. Venturini, M. R. Gramegna i A. Muzzio – tužiteljice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: tužiteljice) – tri su ovlaštene farmaceutkinje, registrirane pri „Ordine dei Farmacisti di Milano“ (Udruga farmaceuta Milana), te su vlasnice maloprodajnih mjesta koja se nazivaju „drogerijama“.
2. Tužiteljice pred Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Regionalni upravni sud Lombardije; u daljnjem tekstu: TAR Lombardia) u biti tvrde da im domaći propisi, time što ih sprečavaju da prodaju lijekove koji se izdaju na recept, ali čiju cijenu ne snosi nacionalna zdravstvena služba nego kupac, nameću nedopušteno ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.
3. Sve su tužiteljice talijanske državljanke, već imaju poslovni nastan u Italiji te je njihova tužba usmjerena protiv talijanskog zakonodavstva. Čini se da se nijedna od njih, u situaciji koja se razmatra u glavnom postupku, nije koristila nijednom od sloboda iz Ugovora.
4. Stoga se čini da je situacija tužiteljica, u činjeničnom smislu, ograničena na jednu državu članicu. U biti, u predmetu koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev nije moguće pronaći nijedan prekogranični element.
5. Je li Sud u tim okolnostima nadležan odgovoriti na prethodno pitanje koje je TAR Lombardia uputio u vezi tumačenja članka 49. UFEU-a?

¹ — Izvorni jezik: engleski

6. To je, po mojemu mišljenju, ključno pitanje koje se javlja u predmetnom postupku te ću ga, stoga, prvog razmotriti u ovom mišljenju. U drugom ću dijelu mišljenja, nakon što kao privremeni zaključak predložim da se zahtjev za prethodnu odluku smatra dopuštenim, iznijeti razloge zbog kojih se ne slažem s tužiteljicama u pogledu navodne nesukladnosti spornog zakonodavstva s člankom 49. UFEU-a.

I – Pravni okvir

7. U Italiji je Zakonom br. 468/1913 pružanje farmaceutskih usluga određeno kao „djelatnost od državnog značaja” koju mogu obavljati samo općinske ljekarne ili privatne ljekarne uz koncesiju koju im dodijeli vlada. S ciljem kontroliranja opskrbe, uspostavljen je upravni instrument: „pianta organica”, koji predstavlja vrstu teritorijalne mreže kojoj je svrha osigurati ravnomjernu distribuciju lijekova na čitavom državnom području. Važno je istaknuti da je kasnijom Kraljevskom uredbom br. 1265/1934 prodaja lijekova dopuštena samo ljekarnama (članak 122.).

8. Zakonom br. 537/1993 kasnije je uvedena nova klasifikacija lijekova na temelju sljedećih kategorija: „kategorija A”, za osnovne lijekove i lijekove za kronične bolesti; „kategorija B”, za lijekove od posebnog terapijskog interesa (isključujući one iz „kategorije A”); i „kategorija C”, za lijekove koji su različiti od onih iz kategorije A ili B. U skladu s člankom 8. stavkom 14. Zakona br. 537/1993, cijenu lijekova iz kategorije A ili B u cijelosti snosi „Servizio Sanitario Nazionale” (SSN) (talijanska nacionalna zdravstvena služba), dok cijenu lijekova iz kategorije C u cijelosti snosi kupac.

9. Kasnije je člankom 85. stavkom 1. Zakona br. 388/2000 ukinuta „kategorija B”, dok je člankom 1. Zakona br. 311/2004 uspostavljena nova kategorija lijekova – „kategorija C-a” – za lijekove koji se ne izdaju na recept i koji se, za razliku od lijekova iz ostalih kategorija, mogu javno oglašavati (obično su poznati kao „bezreceptni lijekovi”). Kao što je slučaj s lijekovima iz kategorije C, cijenu lijekova iz kategorije C-a snosi kupac.

10. Zakonskom uredbom br. 223/2006, koja je kasnije preoblikovana u Zakon br. 248/2006 (u daljnjem tekstu: Uredba Bersani), omogućeno je otvaranje novih prodajnih mjesta, koja se razlikuju od ljekarni. Ona se obično nazivaju „drogerijama” te su ovlaštena prodavati bezreceptne lijekove („kategorija C-a”). Nedavno su Zakonskom uredbom br. 201/2011, koja je sada preoblikovana u Zakon br. 214/2011, dodatno proširene kategorije lijekova koje drogerije mogu prodavati, tako da one sada mogu javnosti nuditi i neke lijekove iz kategorije C za koje nije potreban recept.

II – Činjenično stanje, postupak i prethodno pitanje

11. Dana 30. lipnja 2012., svaka je od tužiteljica nadležnoj „Azienda Sanitaria Locale” (ASL) (javna zdravstvena institucija na lokalnoj razini), kao i nadležnim općinama, „Ministero della Salute” (ministarstvo zdravstva) i „Agenzia Italiana del Farmaco” (Talijanska agencija za lijekove), podnijela zahtjev za odobrenje da javnosti prodaje lijekove za koje je potreban recept, ali čiju cijenu u cijelosti snosi kupac, kao i lijekove za veterinarsku uporabu za koje je potreban recept te čiju cijenu također u cijelosti snosi kupac.

12. ASL je 15. i 17. kolovoza 2011. odbio sve te zahtjeve, uz obrazloženje da se na temelju važećeg nacionalnog zakonodavstva odnosi lijekovi mogu prodavati samo u ljekarnama. Slične je odluke o odbijanju donijelo i Ministarstvo zdravstva 16. odnosno 18. kolovoza 2011. Sve te odluke zajednički ću nazivati „spornim odlukama”.

13. Tužiteljice su sporne odluke pobijale pred TAR Lombardia, navodeći da talijansko zakonodavstvo na kojem su se temeljile nije u skladu s pravom Unije.

14. Budući da je u tim postupcima imao sumnje u pogledu sukladnosti spornog talijanskog zakonodavstva s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: Ugovor), talijanski sud odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće pitanje:

„Je li načelu slobode poslovnog nastana, nediskriminacije i zaštite tržišnog natjecanja iz članka 49. i pratećih članaka UFEU-a protivno zakonodavstvo države članice koje ne dopušta farmaceutu, ovlaštenom i upisanom u odgovarajuću strukovnu organizaciju, ali koji nije vlasnik ljekarne uvrštene u [teritorijalnu mrežu] ‚pianta organica‘, maloprodajnu distribuciju, u drogeriji čiji je vlasnik, i lijekova koji se izdaju na recept zvan ‚ricetta bianca‘, tj. koji nisu na teret [nacionalne zdravstvene službe], nego ih u cijelosti plaća kupac, te koje u tom sektoru istodobno nameće i zabranu prodaje određene kategorije lijekova kao i ograničenje broja prodajnih mjesta koja se mogu otvoriti na državnom području?“

15. Pisana očitovanja u predmetnim postupcima podnijele su A. Venturini, Federfarma, talijanska, španjolska i portugalska vlada te Komisija. Na raspravi održanoj 15. svibnja 2013., usmena očitovanja iznesena su u ime A. Venturini, Federfarme, španjolske vlade i Komisije. Nažalost, talijanska vlada nije sudjelovala na raspravi, unatoč složenosti spornog zakonodavstva i činjenici da su njezina pisana očitovanja izrazito kratka.

III – Analiza

A – Dopuštenost

16. Federfarma i u svojim pisanim i u svojim usmenim očitovanjima osporava dopuštenost predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku. Tvrdi, u biti, da pitanje koje je TAR Lombardia uputio, s obzirom na to da ne sadržava nikakav prekogranični element, nije povezano s pravom Unije te da je stoga hipotetsko. Federfarma se osobito poziva na zaključak Suda u presudi Sbarigia².

17. A. Venturini je na raspravi istaknula da sporno zakonodavstvo, iako predmet koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev nema stvarnih prekograničnih elemenata, može potencijalno imati značajne ograničavajuće učinke na mogućnost gospodarskih subjekata sa sjedištem u drugim državama članicama da uspostave poslovni nastan u Italiji. To znači da se prethodno pitanje treba smatrati dopuštenim. I Komisija je osporavala Federfarmin argument, pozivajući se prije svega na presudu u predmetu Blanco Pérez³, u kojem su činjenične okolnosti u osnovi bile jednake onima u predmetu koji se trenutno vodi pred TAR Lombardia te u kojem je Sud prihvatio nadležnost.

18. Slažem se s Komisijom i tužiteljicama da se Federfarmini prigovori, s obzirom na dosljednu sudsku praksu Suda, moraju odbiti.

19. Međutim, također valja istaknuti da je sudska praksa Suda o dopuštenosti pitanja koja nacionalni sudovi upućuju u predmetima čiji su svi činjenični elementi ograničeni na samo jednu državu članicu bila izložena kritici mnogih nezavisnih odvjetnika⁴ i pravnih teoretičara⁵.

2 — Presuda od 1. srpnja 2010., Sbarigia, C-393/08, Zb., str. I-6337.

3 — Presuda od 1. lipnja 2010. u spojenim predmetima C-570/07 i C-571/07, Blanco Pérez i Chao Gómez, Zb., str. I-4629.

4 — Osobito vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Darmona za presudu od 18. listopada 1990. u spojenim predmetima C-297/88 i C-197/89, Dzodzi, Zb., str. I-3763.; mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Tesaura za presudu od 28. ožujka 1995., Kleinwort Benson, C-346/93, Zb., str. I-615.; mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa za presudu od 17. srpnja 1997., Leur-Bloem, C-28/95, Zb., str. I-4161.; i mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Saggia za presudu od 5. prosinca 2000., Guimont, C-448/98, Zb., str. 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., str. 195. do 219., na str. 217.; Simon D., „Questions préjudicielles”, *Journal de droit international* 118(2) 1991., str. 455. do 457., na str. 457.; i Fenger, N., „Article 177”, u Smit, H. i Herzog, P. (urednici), *The Law of the European Community: a commentary to the EEC Treaty*, Matthew Bender & Co., New York: 1997., str. 5-443. do 5-470., na str. 5-466.

20. Istina, neke od kritika te sudske prakse nisu neosnovane. Ako se preširoko tumači, ta se sudska praksa može shvatiti na način da Sud mora donijeti odluku u praktički svakom predmetu u kojem se gospodarski subjekt pred nacionalnim sudom pozove na odredbe o unutarnjem tržištu Unije kako bi osporio valjanost domaćih regulatornih propisa – čak i ako su ti propisi usvojeni u posve legitimne svrhe te je njihov utjecaj na trgovinu unutar Unije tek neznatan, beznačajan ili samo hipotetski.

21. Tako široko tumačenje nije ni korisno ni održivo. Naime, prati ga rizik da će Sud pravila Unije tumačiti iako ne postoji nikakva stvarna prijetnja ujednačenoj primjeni prava Unije⁶, te da će donijeti odluku koja je potpuno nepovezana s činjeničnim i pravnim kontekstom predmeta koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev⁷ i time područje primjene prava Unije proširiti izvan granica predviđenih Ugovorom⁸.

22. Nadalje, proširenje nadležnosti Suda zbog stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, kao i povećanje broja država članica Europske unije tijekom zadnjeg desetljeća, koje je kulminiralo nedavnim pristupanjem Hrvatske, moglo bi značajno utjecati na sposobnost Suda da dovoljno brzo rješava predmete te da pritom zadrži kvalitetu svojih odluka⁹. Doista, statistike Suda za protekle godine pokazuju očito i stalno povećanje broja zahtjeva za prethodnu odluku¹⁰.

23. Zato smatram da je sada pravi trenutak da Sud pruži dubinsku analizu pitanja o dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku. Stoga, prije nego što detaljnije objasnim zašto smatram da je pitanje koje je TAR Lombardia uputio u ovom predmetu dopušteno, iznijet ću neka općenita razmatranja koja doprinose toj analizi.

24. Iako ne mislim da se sudska praksa Suda u vezi tog pitanja treba promijeniti ili da se njezino područje primjene treba drastično ograničiti, uvjeren sam u potrebu za uskim tumačenjem iste kako bi se izbjegli rizici povezani s pretjeranim širenjem nadležnosti Suda.

25. Međutim, moji se prijedlozi ne trebaju smatrati relevantnima samo u pogledu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnose na nacionalno zakonodavstvo koje navodno ograničava trgovinu unutar Unije. Riječ je o širem problemu koji se ne odnosi samo na približno sto predmeta koji se svake godine upućuju Sudu u pogledu temeljnih sloboda nego potencijalno na sve zahtjeve za prethodnu odluku.

1. Sudska praksa Suda

26. Najprije bih podsjetio na činjenicu da, u skladu s ustaljenim načelom materijalnog prava Unije, odredbe Ugovora o temeljnim slobodama „nisu primjenjive na aktivnosti koje su u svim svojim aspektima ograničene na jednu državu članicu”¹¹.

27. Nužnost postojanja prekograničnog elementa kao pretpostavke za primjenu odredbi Ugovora o temeljnim slobodama u skladu je sa samom svrhom tih odredbi. Da parafraziram navod nezavisnog odvjetnika G. Tesaura u predmetu Hünermund, ta svrha je „liberalizacija trgovine unutar [Unije], a [ne] poticanje neometane trgovine u pojedinoj državi članici”¹². U tom istom smislu, nezavisni

6 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Leur-Bloem, t. 47.

7 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Adam, C-267/99, Zb., str. I-7467., t. 34.

8 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Darmona u predmetu Dzodzi, t. 10. i 11.

9 — Vidjeti, primjerice, analizu koju je proveo gornji dom britanskog parlamenta (House of Lords), Odbor za Europsku uniju, 16. izvješće sa zasjedanja 2012.-13., „Workload of the Court of Justice of the European Union: Follow-Up Report”, 29. travnja 2013., str. 9. i 24.

10 — U skladu s godišnjim izvješćima Suda (vidjeti, primjerice, izvješća iz 2004., str. 183., te iz 2012., str. 90.), 224 zahtjeva za prethodnu odluku upućeno je u 2000., 249 u 2004., 385. u 2010. i 404 u 2012.

11 — Osobito vidjeti presude od 16. siječnja 1997., USSL No 47 di Biella, C-134/95, Zb., str. I-195., t. 19.; od 9. rujna 1999., RLSAN., C-108/98, Zb., str. I-5219., t. 23.; od 21. listopada 1999., Jägerskiöld, C-97/98, Zb., str. I-7319., t. 42.; i od 22. prosinca 2010., Omalet, C-245/09, Zb., str. I-13771., t. 12.

12 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Tesaura za presudu od 15. prosinca 1993., Hünermund i dr., C-292/92, Zb., str. I-6787., t. 1. i 28.

odvjetnik A. Tizzano u predmetu CaixaBank France naglasio je da se tumačenjem odredbi Ugovora o temeljnim slobodama kojim se njihova primjena proširuje izvan njihovih granica „Ugovoru zapravo pripisuje svrha kojoj nije namijenjen: odnosno, tumači se kao da mu svrha nije stvaranje unutarnjeg tržišta na kojem su uvjeti slični onima na jedinstvenom tržištu te na kojem se gospodarski subjekti mogu slobodno kretati, nego uspostava tržišta bez pravila. To jest, tržišta na kojem su pravila, osim onih koja su nužna i proporcionalna za postizanje važnih zahtjeva od javnog interesa, načelno zabranjena”¹³.

28. Dakle, ako činjenično stanje u predmetu koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev nema nikakvu vezu s ostvarivanjem temeljne slobode, ocjena sukladnosti relevantnog domaćeg zakonodavstva s pravom Unije na koje se poziva načelno nije potrebna kako bi nacionalni sud mogao donijeti odluku. Ako odredbe Ugovora nisu primjenjive na predmet koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev, odgovor na prethodna pitanja nije relevantan za rješavanje spora te se, posljedično, ta pitanja trebaju smatrati hipotetskima.

29. Međutim, to načelo materijalnog prava mora se pomiriti s nekim općim načelima postupovne naravi. Ne moram ni isticati da se relativno „velikodušan” pristup Suda u pogledu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku očito temelji na samom tekstu Ugovora. Naime, u članku 267. UFEU-a zahtjeva se samo da se pitanje tumačenja pravila Unije „pojavi pred bilo kojim sudom države članice”. Tada je, načelno, na tom sudu da odluči „smatra [li] da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu”.

30. Široka nadležnost Suda na temelju članka 267. UFEU-a u skladu je i s duhom suradnje između Suda i nacionalnih sudova, koja „mora postojati u prethodnom postupku”¹⁴.

31. U skladu s tim, Sud je dosljedno zaključivao da isključivo nacionalni sud pred kojim je spor pokrenut te koji je odgovoran za donošenje presude utvrđuje, s obzirom na konkretne okolnosti predmeta, je li nužna presuda povodom prethodnog pitanja kako bi mogao donijeti presudu i jesu li pitanja koja postavlja Sudu relevantna. Posljedično, ako se prethodna pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obavezan donijeti odluku¹⁵. Sud može odbiti zahtjev za prethodnu odluku koji je podnio nacionalni sud samo ako je očito da tumačenje prava Unije koje se traži nema nikakve veze sa stvarnošću ili predmetom glavnog spora, ako je problem hipotetske naravi ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima nužnima da na koristan način odgovori na pitanja koja su mu postavljena¹⁶.

32. Sud je, zbog potrebe za pomirenjem gorenavedenih materijalnopравnih načela s tim postupovnim načelima, u brojnim predmetima morao prethodna pitanja smatrati dopuštenima unatoč tomu što su svi činjenični elementi glavnog postupka bili ograničeni na samo jednu državu članicu. Iako se takve odluke Suda ne mogu jednostavno svrstati u jasno definirane kategorije, smatram da je moguće raspoznati tri glavne vrste odluka.

13 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu CaixaBank France, C-442/02, Zb., str. I-8961., t. 63. Iako se mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana – baš kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Tesaura navedeno u prethodnoj bilješci – odnosilo na pojam „ograničenja” u smislu odredbi Ugovora o temeljnim slobodama, smatram da su njihova razmatranja o tom pitanju relevantna, *mutatis mutandis*, i u pogledu dopuštenosti predmeta koji se odnose na sukladnost domaćih mjera s tim odredbama Ugovora.

14 — Presude od 22. listopada 2009. u spojenim predmetima C-261/08 i C-348/08, Zurita García i Choque Cabrera, Zb., str. I-10143., t. 36., i od 24. travnja 2012., Kamberaj, C-571/10, t. 41.

15 — Vidjeti, među ostalim, presude od 18. srpnja 2007., Lucchini, C-119/05, Zb., str. I-6199., t. 43. i navedenu sudsku praksu; i od 25. listopada 2011. u spojenim predmetima C-509/09 i C-161/10, eDate Advertising i Martinez, Zb., t. 32. i navedenu sudsku praksu.

16 — Vidjeti, među ostalim, presude Lucchini, t. 44. i navedenu sudsku praksu, i eDate Advertising i Martinez, t. 33. i navedenu sudsku praksu.

33. U prvoj vrsti odluka, za koje se može smatrati da su započele presudom Oosthoek¹⁷ te koje potvrđuje nedavno donesena presuda Blanco Pérez (u daljnjem tekstu: sudska praksa Oosthoek), Sud je isticao da se određeni prekogranični učinci domaćeg zakonodavstva ne mogu isključiti iako je činjenično stanje predmeta ograničeno na jednu državu članicu¹⁸. Prethodna pitanja su se stoga smatrala dopuštenima.

34. Smatram da je zaključak Suda pravilan sve dok ne podrazumijeva predmnjevu, ili kvazipredmnjevu, da Sud mora donijeti odluku u svakom predmetu u kojem se postojanje učinaka na trgovinu unutar Unije ne može *a priori* isključiti.

35. Doista, nema potrebe ograničavati nadležnost Suda, kada je riječ o prethodnim postupcima, na predmete koji imaju *stvaran* i *izravan* prekogranični element. Ako postoji dovoljno razloga za vjerovanje da nacionalno zakonodavstvo može proizvesti prekogranične učinke koji su relevantni u skladu s, primjerice, člancima 34., 35., 45., 49., 56. ili 63. UFEU-a, tada to zakonodavstvo nedvojbeno spada u područje primjene tih odredbi Ugovora.

36. Osim toga, čini mi se da ne bi bilo razumno prihvatiti premisu da se sve moguće povrede temeljnih sloboda, kako bi ih Sud razmotrio, nužno moraju istaknuti u okviru postupka koji je pokrenula stranka koja je već ostvarila (ili pokušava ostvariti) jednu od tih sloboda. Tako usko tumačenje načelâ o dopuštenosti zahtjevâ za prethodnu odluku onemogućilo bi Sudu da odlučuje o nacionalnim propisima koji mogu ozbiljno otežavati pristup nacionalnim tržištima te koji su, upravo zbog tog razloga, obeshrabrili inozemne gospodarske subjekte da to pokušavaju. Državljanima dotične države članice često je lakše osporavati nacionalne propise koji nisu sukladni pravilima o unutarnjem tržištu jer su manji troškovi koje snose, ne suočavaju se s jezičnim preprekama te su bolje upoznati s domaćim pravnim sustavom i lokalnim upravnim praksama. Primjerice, moglo bi se reći da je u predmetu koji se vodi pred TAR Lombardia puka slučajnost da su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu. Tužitelji su jednako tako mogli biti i državljani neke druge države članice.

37. Zato se slažem s nezavisnim odvjetnikom L. A. Geelhoedom, koji je u predmetu Reisch naveo da su „narav i sadržaj nacionalne mjere, a ne činjenično stanje u glavnom postupku, ti koji određuju treba li Sud odgovoriti na prethodna pitanja koja su mu upućena”¹⁹.

38. Očito, kada postoji stvaran prekogranični element u glavnom postupku, lako je uvidjeti važnost koju za sud koji je uputio zahtjev predstavlja tumačenje odredbi Ugovora koje Sud pruži. S druge strane, kada je činjenično stanje ograničeno isključivo na jednu državu članicu, postojanje prekograničnih učinaka ne može se predmnijevati. U skladu s tim, ako taj aspekt ne proizlazi iz spisa predmeta, sud koji je uputio zahtjev mora Sudu objasniti zašto primjena sporne mjere potencijalno može ograničiti inozemne gospodarske subjekte u ostvarivanju temeljne slobode. U nedostatku detaljnijih objašnjenja o tom pitanju, smatram da je Sud ovlašten odlučiti da predmet ima hipotetsku narav, ili da nema dovoljno informacija na temelju kojih bi mogao pružiti korisno tumačenje odredbi Ugovora.

17 — Presuda od 15. prosinca 1982., Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, 286/81, Zb., str. 4575.

18 — Također vidjeti presude od 7. svibnja 1997. u spojenim predmetima C-321/94 do C-324/94, Pistre i dr., Zb., str. I-2343., t. 45., i od 14. srpnja 1988., Smanor, 298/87, Zb., str. 4489., t. 8. do 10.

19 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu C-515/99, C-519/99 do C-524/99 i C-526/99 do C-540/99, Reisch i dr., Zb., str. I-2157., t. 88.

39. U drugoj vrsti odluka, koje su započele presudom Guimont²⁰ te su također nedavno potvrđene presudom Blanco Pérez (u daljnjem tekstu: sudska praksa Guimont), Sud je, unatoč tomu što su svi aspekti glavnog postupka bili ograničeni na jednu državu članicu, prethodna pitanja smatrao dopuštenima kada se činilo da je traženo tumačenje prava Unije korisno sudu koji je uputio zahtjev „jer je pravo države članice tog suda od istog zahtijevalo da [državljaninu te države članice] omogućiti uživanje prava istovjetnih onima koja bi u toj situaciji imao državljanin druge države članice na temelju prava Unije”²¹.

40. Smatram da je ta sudska praksa razumna ako se pravilno tumači. Međutim, mislim da je s vremenom otišla predaleko.

41. Logika na kojoj se temelji ta sudska praksa ne čini mi se pravilnom: ako postoji domaće pravilo ili načelo koje zabranjuje obrnutu diskriminaciju te ako se sporni nacionalni propisi mogu primjenjivati i na inozemne gospodarske subjekte, nacionalnom sudu može biti potrebna pomoć sudova Unije radi pravilnog tumačenja relevantnih odredbi prava Unije. To vrijedi unatoč činjenici da – strogo govoreći – te odredbe prava Unije nisu izravno primjenjive na dotični predmet, nego se primjenjuju samo neizravno²², na način da se na njih upućuje u nacionalnim pravima. U takvim okolnostima, nadležnost Suda je opravdana jer bez njegove odluke sud koji je uputio zahtjev praktički ne bi mogao donijeti presudu u sporu koji se pred njim vodi.

42. Međutim, postojanje takvog pravila o obrnutoj diskriminaciji i njegova primjenjivost na glavni postupak ne može se, po mojemu mišljenju, uzeti zdravo za gotovo, što se čini da je Sud činio u nekim od svojih ranijih odluka o tom pitanju²³. U suprotnom bi bili dopušteni svi zahtjevi za prethodnu odluku koji se odnose na sukladnost domaće regulatornog zakonodavstva s temeljnim slobodama, neovisno o činjenici da je utjecaj tog zakonodavstva na trgovinu unutar Unije tek apstraktna mogućnost te da je isto slabo povezano s relevantnim odredbama prava Unije.

43. Osim toga, Sud treba biti siguran da se dotično nacionalno zakonodavstvo može primijeniti na prekogranične situacije, a ne samo na situacije uređene nacionalnim zakonima²⁴. Samo se po sebi podrazumijeva da obrnuta diskriminacija ne može postojati ako se sporno nacionalno zakonodavstvo ni u kojim okolnostima ne može primijeniti, primjerice, na inozemne gospodarske subjekte ili robu.

44. S obzirom na ta razmatranja, stajališta sam da sud koji je uputio zahtjev mora izričito uputiti na postojanje, u njegovu nacionalnom pravnom poretku, takvog pravila ili načela koje se protivi obrnutoj diskriminaciji. Sud koji je uputio zahtjev također treba istaknuti da se sporno nacionalno pravilo može primjenjivati na prekogranične situacije, osim ako je to očito iz spisa predmeta.

45. Ako se o tome ništa ne govori u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje ili ako je, *a fortiori*, jasno da takvo pravilo ili načelo koje se protivi obrnutoj diskriminaciji ne postoji u nacionalnom pravnom poretku²⁵, ili da se mjera može primijeniti samo na isključivo unutarnje situacije, smatram da se Sud treba proglasiti nenadležnim, osim ako postoje drugi, važni razlozi da to ne učini.

20 — Presuda od 5. prosinca 2000., Guimont, C-448/98, Zb., str. I-10663.

21 — Presuda Blanco Pérez, t. 39.; presude od 30. ožujka 2006., Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Zb., str. I-2941., t. 29.; i od 5. prosinca 2006. u spojenim predmetima C-94/04 i C-202/04, Cipolla i dr., Zb., str. I-11421., t. 30. Također vidjeti presudu Guimont, t. 23.

22 — Vidjeti razmatranja o neizravnoj primjeni odredbi prava Unije u presudi Leur-Bloem, t. 26., i presudu od 17. srpnja 1997., Giloy, C-130/95, Zb., str. I-4291., t. 22. Također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott za presudu od 11. prosinca 2007., ETI i dr., C-280/06, Zb., str. I-10893., t. 54. i 55.

23 — Vidjeti, među ostalim, presude Reisch i dr., t. 26.; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, t. 29.; i presudu od 11. rujna 2003., Anomar i dr., C-6/01, Zb., str. I-8621., t. 41.

24 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Pistre i dr., t. 37. i 38., i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Cosmasa u predmetu Belgacom, C-63/94, Zb., str. I-2467., t. 14.

25 — Presuda od 21. lipnja 2012., Susisalo i dr., C-84/11, t. 21., i presuda Omalet, t. 16. i 17.

46. Naposljetku, postoji i treća vrsta odluka, koje su započele presudom *Thomasdüngr*²⁶ te su nedavno potvrđene presudom *Allianz* (u daljnjem tekstu: sudska praksa *Thomasdüngr*), u kojima je Sud navodio da je nadležan za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koji se odnose na odredbe prava Unije u situacijama u kojima činjenično stanje predmeta koji se vode pred sudovima koji su uputili zahtjev ne ulazi izravno u područje primjene tog prava, ali u kojima su spomenute odredbe primjenjive na temelju nacionalnog zakonodavstva, koje je za unutarnje situacije usvojilo rješenja istovjetna onima predviđenima pravom Unije²⁷.

47. Smatram da je ta treća vrsta odluka slična sudskoj praksi *Guimont*: i u sudskoj praksi *Guimont* primjena relevantnih odredbi prava Unije u predmetima pred sudovima koji su uputili zahtjev bila je neizravna te je ovisila o (izričitom ili implicitnom) upućivanju na te odredbe u nacionalnim pravima.

48. Kako je Sud više puta naglasio, ni tekst članka 267. UFEU-a ni cilj postupka uspostavljenog tom odredbom ne upućuje na to da su sastavljači Ugovora namjeravali te situacije isključiti iz nadležnosti Suda²⁸. Osim toga, Sud je zaključio da je u interesu Europske unije da se, radi sprečavanja budućih razlika u tumačenju, odredbe ili pojmovi preuzeti iz prava Unije tumače ujednačeno, bez obzira na okolnosti u kojima se primjenjuju²⁹.

49. U skladu s tim, Sud je prihvaćao nadležnost, primjerice, u predmetima u kojima su dotična nacionalna pravila o tržišnom natjecanju bila otvoreno oblikovana po uzoru na članke 101. i 102. UFEU-a te u kojima se tražilo tumačenje tih članaka kako bi se odgovarajuća nacionalna pravila mogla dosljedno primijeniti³⁰. Isto tako, taj je pristup primijenjen i u predmetima koji su se odnosili na fiskalna pravila kojima se provodila odredba direktive EU-a te kojima se ista proširivala na slične, isključivo unutarnje, situacije³¹; ili na fiskalna pravila koja su oblikovana po uzoru na Carinski zakonik Zajednice kako bi se osiguralo da se na usporedive situacije primjenjuje jedinstveni postupak³².

50. I tu vrstu odluka smatram prihvatljivom, pod uvjetom da se relevantna načela primijene u skladu s vrlo strogim uvjetima: iako upućivanje na relevantna pravila Unije ne mora postojati u samom tekstu primjenjivog domaćeg prava³³, to upućivanje ipak mora biti dovoljno nedvosmisleno ili, kako je Sud nekoliko puta naveo, „izravno i bezuvjetno”³⁴. Još važnije, Sud je u tim predmetima nadležan samo ako je jasno da će tumačenje koje Sud pruži biti obvezujuće za nacionalni sud; u suprotnom će predmet biti hipotetske naravi³⁵, što predstavlja zlouporabu postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a³⁶.

26 — Presuda od 26. rujna 1985., *Thomasdüngr*, 166/84, Zb., str. 3001.

27 — Presude *Dzodzi*, t. 36. i 37.; *Leur-Bloem*, t. 25.; presude od 14. prosinca 2006., *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05 I-11987., t. 19.; od 14. ožujka 2013., *Allianz Hungária Biztosító i dr.*, C-32/11, Zb., t. 17. do 23.; i od 17. prosinca 1998., *IP*, C-2/97, str. I-8597., t. 59.

28 — Presuda *ETI i dr.*, t. 22. i navedena sudska praksa

29 — Presuda *Allianz Hungária Biztosító i dr.*, t. 17. do 23. Pravni komentatori su istaknuli da odluke Suda u tim predmetima doprinose pojavi „*jus communae europeum*”; vidjeti *Tridimas*, T., „Knocking on heaven’s door: Fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure”, *Common Market Law Review* (40) 2003., str. 9. do 50., na str. 47.

30 — Vidjeti presude *ETI i dr.*, t. 19. do 29., i *Allianz Hungária Biztosító i dr.*

31 — Presuda *Leur-Bloem*, t. 25.

32 — Presuda od 11. siječnja 2001., *Kofisa Italia*, C-1/99, Zb., str. I-207., t. 30. do 32.

33 — Presuda *Allianz Hungária Biztosító i dr.* Također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu *ETI i dr.*, t. 39.

34 — Presude od 21. prosinca 2011., *Cicala*, C-482/10, Zb., str. I-14139, t. 19. i navedena sudska praksa, i od 18. listopada 2012., *Nolan*, C-583/10, t. 47.

35 — Vidjeti presude *Kleinwort Benson*, t. 16. do 25; *Allianz Hungária Biztosító i dr.*, t. 22. i 23.; *ETI i dr.*, t. 24. do 26.; *Leur-Bloem*, t. 31.; *Kofisa Italia*, t. 30. i 31.; *Adam*, t. 30. do 32.; i presudu od 7. siječnja 2003., *BIAO*, C-306/99, Zb., str. I-1., t. 92.

36 — U tom pogledu vidjeti mišljenje 1/91 od 14. prosinca 1991., Zb., str. I-6079., t. 61. Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Tesaura u predmetu *Kleinwort Benson*, t. 27.

51. Naposljetku, budući da je Sud nadležan razmatrati samo odredbe prava Unije koje su relevantne u dotičnom predmetu, a ne i nacionalna pravila u kojima se upućuje na te odredbe, njegova uloga tumača mora ostati unutar strogih granica. Primjerice, sud koji je uputio zahtjev mora ocijeniti granice koje nacionalna prava eventualno određuju u pogledu primjene odredbi prava Unije na koje se poziva u dotičnom predmetu³⁷. U tom istom smislu, sud koji je uputio zahtjev načelno mora tumačenje koje Sud pruži primijeniti na okolnosti predmeta koji se pred njim vodi³⁸.

52. Stoga, nacionalni sud koji upućuje zahtjev za prethodnu odluku mora jasno u tom zahtjevu navesti sva domaća pravila i načela koja Sudu omogućuju da utvrdi je li potrebno odgovoriti nacionalnom sudu te hoće li njegov odgovor biti obvezujući za taj sud.

53. Zaključio bih da je Sud u tri navedene vrste odluka opravdano prihvaćao nadležnost zato što relevantni *pravni* elementi nisu bili ograničeni na jednu državu članicu, iako svi relevantni *činjenični* elementi jesu.

54. Međutim, moram dodati, kako je gore prikazano, da se čini da je Sud u nekim predmetima nadležnost prihvaćao na temelju pukih pretpostavki, pri čemu nije istinski razmatrao jesu li relevantni uvjeti ispunjeni.

55. Smatram da je takav pristup prilično problematičan. Nadležnost Suda u situacijama koje su ograničene na samo jednu državu članicu predstavlja iznimku od općeg načela te se, kao takva, mora usko tumačiti.

56. Naglasio bih da „duh suradnje”, koji mora postojati u prethodnom postupku, djeluje u oba smjera³⁹: Sud mora učiniti sve što je u njegovoj moći kako bi sudovima koji upute zahtjev pomogao pri pravilnom tumačenju i primjeni prava Unije, ali i ti sudovi moraju pomoći Sudu na način da mu pruže sve informacije i dokaze kako bi on mogao svoju funkciju tumača obaviti u skladu s ciljem članka 267. UFEU-a⁴⁰. To je osobito važno kada su informacije i dokazi koje sudovi koji upućuju zahtjev trebaju pružiti nužne Sudu kako bi utvrdio je li doista nadležan.

57. Općenitije, problemi koje uzrokuje nedostatan opis činjenične i pravne pozadine prethodnih pitanja očito nisu ograničeni samo na predmete koji se odnose na unutarnje tržište. Ti se problemi mogu pojaviti u vezi bilo kojeg zahtjeva za prethodnu odluku, neovisno o području prava Unije na koje se isti odnosi.

58. Ako nacionalni sud ne pruži sve relevantne informacije i dokaze u pogledu ključnih pitanja spora, smatram da nisu ispunjeni zahtjevi iz članka 94. Poslovnika Suda⁴¹, te bi se Sud u tom slučaju trebao – načelno – proglasiti nenadležnim; ako je potrebno, Sud to može učiniti i obrazloženim rješenjem u skladu s člankom 53. stavkom 2. Poslovnika⁴².

37 — Presuda od 25. lipnja 1992., Federconsorzi, C-88/91, Zb., str. I-4035., t. 10., i presuda Dzodzi, t. 41. i 42.

38 — Vidjeti, primjerice, presude Allianz Hungária Biztosító i dr., t. 29., i ETI i dr., t. 51.

39 — Vidjeti presudu od 16. prosinca 1981., Foglia, 244/80, Zb., str. 3045., t. 20.

40 — Sud je još 1974. zaključio da je prethodni postupak „ključan kako bi pravila uspostavljena Ugovorom očuvala svoje obilježje pravila [Unije] te mu je cilj osigurati da su u svim okolnostima ta pravila jednaka u svim državama [Europske unije]”: vidjeti presudu od 16. siječnja 1974., Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Zb., str. 33., t. 2.

41 — Presuda Foglia, t. 17. i 18.

42 — Presude od 9. listopada 1997., Grado i Bashir, C-291/96, Zb., str. I-5531., t. 14.; od 23. ožujka 1995., Saddik, C-458/93, Zb., str. I-511., t. 18. i 19.; i od 25. svibnja 1998., Nour, C-361/97, Zb., str. I-3101., t. 19. i 20.

59. Dakako, Sud može *prazninu* u zahtjevu za prethodnu odluku popuniti tražeći pojašnjenja od suda koji je uputio zahtjev – u skladu s člankom 101. Poslovnika – ili, kada je to moguće, izvlačeći potrebne informacije iz dokumenata priloženih odluci kojom je upućeno prethodno pitanje⁴³ ili iz očitovanja stranaka⁴⁴.

60. Međutim, te „mjere”, po mojemu mišljenju, trebaju biti iznimne i primjenjive samo ako se u zahtjevu za prethodnu odluku radi o manjim prazninama i/ili ako se te praznine odnose na pitanja koja nisu presudna za potpuno i jasno razumijevanje ključnih pitanja. Smatram da odluka kojom je upućeno prethodno pitanje mora biti samodostatan dokument koji sadržava sve relevantne informacije. Svi ostali dokumenti trebaju biti samo dopunski izvori informacija⁴⁵, a ti dopunski izvori ne mogu, po mojemu mišljenju, ispraviti situacije u kojima odluci kojom je upućeno prethodno pitanje nedostaju i najosnovnije informacije.

61. Ako je odluka kojom je upućeno prethodno pitanje nepotpuna ili nejasna, postoji rizik od ugrožavanja pravâ država članica (i drugih stranaka, gdje je to primjenjivo)⁴⁶ da podnose očitovanja u postupku u kojem imaju interes. Primjerice, unatoč činjenici da je zakonodavstvo države članice slično oblikovano, ili da se u njezinu domaćem pravnom poretku mogu pojaviti slična pravna pitanja, vlada države članice možda se neće očitovati u takvom postupku iz jednostavnog razloga jer nije bila u mogućnosti u potpunosti spoznati predmet ili opseg postupka⁴⁷. To nije štetno samo za stranke, nego može i Sudu otežati izvršavanje njegove sudske funkcije, a to je donošenje presuda u skladu s člankom 267. UFEU-a uzimajući u obzir stajališta svih zainteresiranih stranaka⁴⁸.

62. Osim toga, svako nastojanje Suda da prikupi informacije i dokaze koji nedostaju u zahtjevu za prethodnu odluku iziskuje manje-više intenzivno korištenje ograničenih sredstava kojima Sud raspolaže. Posljedično, ne samo da dodatni naponi koje Sud uloži ometaju pravilno i brzo rješavanje tih predmeta nego mogu imati i određen neizravan utjecaj na pravodobno rješavanje drugih predmeta koji se vode pred Sudom.

63. Nakon što sam iznio te opće napomene, sada ću razmotriti dopuštenost pitanja koje je uputio TAR Lombardia.

2. Dopuštenost prethodnog pitanja

64. Nesporno je da su svi aspekti glavnog postupka ograničeni na jednu državu članicu.

65. S obzirom na informacije u spisu predmeta, čini se da je za ovaj predmet relevantna sudska praksa Oosthoek, dok sudske prakse Guimont i Thomasdünger nisu.

43 — Presude od 3. ožujka 1994., Vaneetveld, C-316/93, Zb., str. I-763., t. 14., i od 7. prosinca 1995., Gervais i dr., C-17/94, Zb., str. I-4353., t. 21.

44 — Presuda od 17. svibnja 1994., Corsica Ferries, C-18/93, Zb., str. I-1783., t. 13., i presuda Vaneetveld, t. 14.

45 — Usp. Barnard, C., i Sharpston, E., „The changing face of Article 177 references”, (34)1997., *Common Market Law Review*, str. 1113. do 1171., na str. 1153.

46 — Moguće je da te stranke zapravo ne budu upoznate sa sadržajem dokumenata priloženih odluci kojom je upućeno prethodno pitanje, koji obično nisu prevedeni na druge jezike. Također, one nemaju pristup očitovanjima stranaka u glavnom postupku, osim ako su potonje svoja stajališta već iznijele u prethodnom postupku.

47 — Sud je već imao priliku naglasiti da „informacije navedene u odlukama kojima se upućuje prethodno pitanje ne služe samo Sudu kako bi pružio korisne odgovore, nego služe i vladama država članica i drugim zainteresiranim strankama da podnesu očitovanja u skladu s člankom 20. Statuta Suda Europske unije”, te da „je Sud dužan osigurati zaštitu te mogućnosti, imajući na umu da se, u skladu s [člankom 20. Statuta Suda Europske unije], zainteresiranim strankama dostavlja samo odluka kojom je upućeno prethodno pitanje”. Vidjeti, među mnogima, presudu od 8. listopada 2002., Viacom, C-190/02, Zb., str. I-8287., t. 14. i navedenu sudsku praksu.

48 — Barnard, C., i Sharpston, E., op. cit., str. 1151.

66. Kako je gore navedeno, Sud je u presudi Blanco Pérez, primjenjujući upravo sudsku praksu Oosthoek, kao dopuštena prihvatio pitanja koja je nacionalni sud uputio u pogledu pravila kojima se ograničavalo otvaranje novih ljekarni u Asturiji, unatoč tome što su pitanje o nesukladnosti postavila dva španjolska državljanina koja nisu ostvarila slobode iz Ugovora. Sud je istaknuo, među ostalim, da „nije nezamislivo da su državljani koji posluju izvan Kraljevine Španjolske bili, ili da jesu, zainteresirani za vođenje ljekarni u autonomnoj zajednici Asturiji”⁴⁹.

67. To shvaćam na način da su potencijalni ograničavajući učinci zakonodavstva koje se razmatralo u tom predmetu, unatoč tomu što su sve činjenice bile ograničene na Španjolsku, bili toliko očiti da se Sud mogao, odmah i nedvojbeno, proglasiti nadležnim⁵⁰.

68. Točno je, kako je Komisija istaknula, da je pravna i činjenična pozadina u tom predmetu dosta slična onoj u predmetu koji se trenutačno vodi pred TAR Lombardia. Stoga, smatram da su razmatranja Suda u presudi Blanco Pérez, *mutatis mutandis*, jednako primjenjiva i u ovom predmetu. TAR Lombardia u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje navodi da sporno zakonodavstvo može imati ograničavajuće učinke i izvan Italije jer može državljane s poslovnim nastanom u drugim državama članicama obeshrabriti od uspostave poslovnog nastana u Italiji.

69. Stoga, za razliku od Federfarme, smatram da se okolnosti ovog predmeta mogu razlikovati od onih u predmetu Sbarigia. Spor u predmetu Sbarigia odnosio se na mogućnost da se jednoj ljekarni, smještenoj u posebnom dijelu grada Rima, odobri izuzeće u pogledu radnog vremena. Nije bilo jasno na koji je način odluka u tom predmetu mogla imati ikakav utjecaj, izravan ili neizravan, stvaran ili potencijalan, na gospodarske subjekte iz drugih država članica⁵¹. Stoga je Sud pravilno zaključio da su prethodna pitanja bila nedopuštena.

70. Dodao bih da je presuda Sbarigia dosljedna ustaljenoj sudskoj praksi. Primjerice, Sud je sličan zaključak donio u presudi Woningstichting Sint Servatius⁵², u kojoj se sporno ograničenje kretanja kapitala odnosilo isključivo na jedno konkretno trgovačko društvo, na koje se primjenjivalo pravo te države članice, pri čemu to ograničenje nije moglo utjecati na unutarnje tržište. Isto tako, Sud u predmetu van Buynder⁵³ nije odlučio o tome je li belgijski propis kojim se bavljenje veterinarskom medicinom podvrgavalo brojnim uvjetima (kao što je posjedovanje zakonite kvalifikacije u veterinarskoj medicini i upis u registar veterinarskih kirurga) bio sukladan članku 49. UFEU-a, iz razloga što je to pitanje postavljeno u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv belgijskog državljanina na osnovi toga da je u Belgiji neovlašteno obavljao veterinarske djelatnosti jer nije ispunjavao uvjete iz gorenavedenog propisa.

71. Sud je u svim tim predmetima pravilno zaključio da valjanost mjera koje su tužitelji pobijali u glavnim postupcima nije ovisila o tumačenju odredbi Ugovora o slobodi kretanja, s obzirom na to da se nije moglo jasno utvrditi postojanje ikakvih prekograničnih učinaka. Međutim, u ovom je predmetu situacija drugačija. Iz razloga objašnjenih u gornjoj točki 68., zakonodavstvo koje je sporno u ovom predmetu spada u područje primjene članka 49. UFEU-a. Stoga ću sada detaljno razmotriti materijalna pitanja koja se javljaju u predmetu koji se vodi pred TAR Lombardia.

49 — Presuda Blanco Pérez, t. 40.

50 — Presuda Blanco Pérez, t. 54. i 55. Također bih istaknuo da su potencijalni prekogranični učinci u tom predmetu proizlazili iz činjenice da se jednom od odredbi domaćeg prava izričito favoriziralo farmaceute koji su svoje profesionalne djelatnosti obavljali u autonomnoj zajednici Asturiji, što je predstavljalo neizravnu diskriminaciju gospodarskih subjekata iz drugih država članica. Vidjeti točku 117. i prateće točke presude.

51 — Osobito vidjeti presudu Sbarigia, t. 25. do 29.

52 — Presuda od 1. listopada 2009., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Zb., str. I-9021., t. 40. do 47.

53 — Presuda od 16. studenoga 1995., van Buynder, C-152/94, Zb., str. I-3981.

B – Ocjena prethodnog pitanja

72. TAR Lombardia svojim zahtjevom za prethodnu odluku od Suda traži smjernice o tome je li domaće zakonodavstvo koje samo ljekarnama dopušta prodaju lijekova za koje je potreban recept, ali čiju cijenu ne snosi SSN nego kupac, sukladno pravilima Unije o slobodi poslovnog nastana.

1. Postojanje ograničenja

73. U skladu s ustaljenom sudskom praksom ograničenje u smislu članka 49. UFEU-a predstavlja svaka nacionalna mjera koja, čak i kada se primjenjuje bez diskriminacije na temelju državljanstva, državljanima Europske unije može otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarivanje slobode poslovnog nastana koja je zajamčena ugovorima⁵⁴.

74. Čini mi se da je za pružanje bilo kakvog tumačenja u ovom predmetu prvo potrebno odrediti tržište na kojem sporno zakonodavstvo navodno proizvodi ograničavajuće učinke na način da inozemnim gospodarskim subjektima otežava uspostavu poslovnog nastana.

75. Taj element nije samorazvidan. Odluka kojom je upućeno prethodno pitanje ne razjašnjava taj aspekt, a A. Venturini samo općenito govori o nekim ograničavajućim učincima u pogledu profesionalnih djelatnosti farmaceuta.

76. U tom pogledu ističem da upravne odluke koje tužiteljice pobijaju u glavnim postupcima nisu zahtjevi kojima se odbija otvaranje ljekarne, nego samo zahtjevi za izdavanje odobrenja za prodaju određenih specifičnih lijekova.

77. U biti, tužiteljice ne dovode u pitanje sukladnost s Ugovorom niti domaćeg zakonodavstva kojim se broj ljekarni ograničava u skladu s „pianta organica”, niti zakonodavstva kojim se prodaja lijekova iz kategorije A dopušta samo ljekarnama. One osporavaju samo pravilo koje im onemogućuje prodaju lijekova za koje je potreban recept, ali čiju cijenu snosi kupac.

78. Zbog toga smatram da se mogući ograničavajući učinci relevantnog talijanskog zakonodavstva na temeljne slobode koji se razmatraju u ovom predmetu ne odnose na otvaranje ljekarni u Italiji nego na otvaranje maloprodajnih mjesta kao što su drogerije.

79. Nakon što je određeno predmetno tržište, čini mi se da bi sada trebalo utvrditi jesu li ograničavajući učinci spornog zakonodavstva relevantni u smislu članka 49. UFEU-a. Drugim riječima, potrebno je razmotriti može li sporno zakonodavstvo inozemnim gospodarskim subjektima otežati uspostavu drogerija u Italiji.

80. Federfarma u svojim očitovanjima naglašava da su drogerije, u biti, obične trgovine koje prodaju razne proizvode te da zabrana prodaje određenih lijekova vjerojatno neće obeshrabriti inozemne gospodarske subjekte u otvaranju novih drogerija u Italiji.

54 — Vidjeti presude od 14. listopada 2004., C-299/02, Komisija/Nizozemska, Zb., str. I-9761., t. 15. i navedenu sudsku praksu, i od 21. travnja 2005., Komisija/Grčka, C-140/03, Zb., str. I-3177., t. 27. i navedenu sudsku praksu.

81. Međutim, da su drogerije doista samo prodavaonice čija se osnovna djelatnost uopće ne odnosi na prodaju lijekova (kao što je slučaj sa supermarketima, benzinskim postajama itd.) odmah bih se složio s Federfarmom i zaključio da se eventualni ograničavajući učinak koji sporno zakonodavstvo proizvodi mora smatrati suviše „nesigurnim i neizravnim”⁵⁵, „isključivo špekulativnim”⁵⁶ ili „suviše beznačajnim i nesigurnim”⁵⁷ i da stoga ne može otežati pristup tržištu.

82. Međutim, ističem da drogerije dijele s ljekarnama, iako se ne mogu u potpunosti s njima uspoređivati, nekoliko zajedničkih obilježja. Primjerice: (i) podliježu nizu posebnih zdravstvenih i farmaceutskih kontrola koje provode nadležna talijanska tijela; (ii) moraju imati opremu i objekte koji jamče optimalno čuvanje i distribuciju lijekova; (iii) za kupnju lijekova koriste iste distribucijske kanale kao i ljekarne; te (iv) moraju osigurati mogućnost praćenja prodanih lijekova putem posebne šifre koju im određuje Ministarstvo zdravstva. Osim toga, prodaja lijekova se i u ljekarnama i u drogerijama mora vršiti u prisutnosti ovlaštenih farmaceuta. Nadalje, jasno je da osnovna djelatnost drogerija obuhvaća proizvode koji se odnose na dobrobit, zdravlje te, šire govoreći, zdravstvene tretmane.

83. A. Venturini i Federfarma su na raspravi, u odgovoru na izravno pitanje, dale prilično različite procjene u pogledu količine i vrijednosti lijekova za čiju su prodaju tužiteljice zatražile odobrenje. Međutim, smatram da na temelju nijedne od tih procjena nije moguće zaključiti da je ta djelatnost od zanemarive važnosti.

84. U tim okolnostima, ne vidim razloga sumnjati u analizu koju je proveo nacionalni sud, u skladu s kojom sporno zakonodavstvo doista proizvodi ograničavajuće učinke koji mogu gospodarskim subjektima zainteresiranima za prodaju tih lijekova otežati uspostavu poslovnog nastana u Italiji.

85. S obzirom na ta razmatranja, naginjem zaključku da sporno zakonodavstvo predstavlja ograničenje temeljne slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a. Međutim, to pitanje u svakom slučaju nije ključno za odgovor koji se mora pružiti nacionalnom sudu zato što, kako ću u nastavku objasniti, to zakonodavstvo opravdavaju važni razlozi u općem interesu.

2. Opravdanje ograničenja

86. Sud je više puta zaključio da se ograničenja slobode poslovnog nastana, koja se primjenjuju bez diskriminacije s obzirom na državljanstvo, mogu opravdati važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da su prikladna za jamčenje ostvarenja zadanog cilja i da ne prekoračuju ono što je nužno da bi ga se postiglo⁵⁸.

87. Budući da je nedvojbeno da se sporno zakonodavstvo primjenjuje bez diskriminacije s obzirom na državljanstvo, naša se analiza mora usredotočiti na, kao prvo, pitanje koji su ciljevi spornog zakonodavstva te, kao drugo, je li ograničenje u skladu s načelom proporcionalnosti.

88. U pogledu prvog pitanja, odmah moram istaknuti da su relevantni talijanski zakoni dugi i složeni te osobi koja ih tumači nije lako odrediti njihov(e) stvarni/e cilj(eve). Osim toga, pisana očitovanja talijanske vlade su, nažalost, iznimno kratka te sadržavaju tek nekoliko neodređenih navoda o ciljevima da se zaštiti javno zdravlje sprečavanjem prekomjerne potrošnje lijekova, i da se zaštiti javni proračun sprečavanjem rasipanja ograničenih financijskih sredstava koja je moguće namijeniti zdravstvenoj skrbi.

55 — Presude od 7. ožujka 1990., Krantz, C-69/88, Zb., str. I-583., t. 11.; od 14. srpnja 1994., Peralta, C-379/92, Zb., str. I-3453., t. 24.; od 30. studenoga 1995., Easo Espanola, C-134/94, Zb., str. I-4223., t. 24; i od 3. prosinca 1998., Bluhme, C-67/97, Zb., str. I-8033., t. 22.

56 — Presuda od 16. prosinca 1992., B & Q, C-169/91, Zb., str. I-6635., t. 15.

57 — Presuda od 26. svibnja 2005., Burmanjer i dr., C-20/03, Zb., str. I-4133., t. 31.

58 — Presuda od 10. ožujka 2009., Hartlauer, C-169/07, Zb., str. I-1721., t. 44. i navedena sudska praksa, i presuda od 19. svibnja 2009. u spojenim predmetima C-171/07 i C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes i dr., Zb., str. I-4171., t. 25.

89. Iako ti ciljevi u teoriji svakako mogu predstavljati prihvatljiva opravdanja⁵⁹, njihova relevantnost u predmetu koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev donekle je dvojben. Naime, valja još jednom podsjetiti da se sporno zakonodavstvo odnosi na lijekove za koje je potreban recept te čiju cijenu snosi kupac, a ne SSN, te su stoga i potražnja i ponuda fiksne. Stoga, ne vidim na koji se način legitimni ciljevi koje navodi talijanska vlada mogu ostvariti spornim zakonodavstvom.

90. Međutim, argumenti koje su stranke iznijele o tom pitanju nisu odlučujući. Naime, mišljenja sam da je mnogo važnije da Sud objektivne ciljeve zakonodavstva može odrediti na temelju samog teksta nacionalnih odredbi, kako ih tumače i primjenjuju nacionalni sudovi⁶⁰.

91. U ovom predmetu Sudu u tomu pomažu informacije navedene u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje kao i neke presude talijanskog ustavnog suda na koje se stranke uvelike pozivaju u svojim pisanim i usmenim argumentima.

92. TAR Lombardia u svojoj odluci kojom je upućeno prethodno pitanje navodi da je cilj spornog talijanskog zakonodavstva zaštita javnog zdravlja koja se osigurava putem ravnomjerne distribucije lijekova na čitavom državnom području, na način da se onemogućuje koncentracija ljekarni samo na komercijalno poželjnijim područjima.

93. Te navode potvrđuje nekoliko odluka talijanskog ustavnog suda, koji je dosljedno zaključivao da složeni pravni okvir u pogledu ljekarni služi tomu da se pristup građana lijekovima osigura i nadzire te da se na taj način osigura zaštita temeljnog prava na zdravlje⁶¹. Talijanski ustavni sud također je istaknuo da se farmaceutske usluge reguliraju kako bi se osigurala odgovarajuća distribucija lijekova⁶². Jednako je važna i činjenica da je, po mišljenju ustavnog suda, konkretan cilj koji zakonodavac želi postići taj da se osigura pouzdanost farmaceutskih usluga, i u teritorijalnom i u vremenskom smislu, te da se odredi ljekarnama privlačna zona kako bi se spriječio nestanak lokalnih ljekarni, što bi pak negativno utjecalo na ravnomjernu dostupnost farmaceutskih usluga na čitavom državnom području⁶³.

94. U tom bih pogledu htio ponoviti da, kako je Sud više puta zaključio, zaštita javnog zdravlja može, u skladu s člankom 52. stavkom 1. UFEU-a, opravdati ograničenja temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, kao što je sloboda poslovnog nastana⁶⁴. Osobito, ograničenja slobode poslovnog nastana mogu se opravdati ciljem da se osigura pouzdana i kvalitetna opskrba stanovništva lijekovima⁶⁵.

95. S obzirom na tu pozadinu, Sud je u presudi Blanco Pérez prihvatio da cilj osiguravanja da distribucija lijekova odgovara potrebama stanovništva, koji se ostvaruje putem sveobuhvatne i adekvatno uravnotežene mreže ljekarni kojom se pružanje farmaceutskih usluga jamči i u ekonomski manje povoljnim područjima, može predstavljati važan razlog u općem interesu⁶⁶.

59 — Osobito vidjeti presudu Apothekerkammer des Saarlandes i dr., t. 33., i presudu od 19. svibnja 2009., Komisija/Italija, C-531/06, Zb., str. I-4103., t. 57.

60 — U skladu s ustaljenom sudskom praksom, propisi ili upravne odredbe moraju se ocjenjivati s obzirom na način na koji ih nacionalni sudovi tumače (presuda od 16. prosinca 1992. u spojenim predmetima C-132/91, C-138/91 i C-139/91, Katsikas i dr., Zb., str. I-6577., t. 39. i navedena sudska praksa, i presuda od 18. srpnja 2007., Komisija/Njemačka, C-490/04, Zb., str. I-6095., t. 49. i navedena sudska praksa).

61 — Presude Corte costituzionale od 10. ožujka 2006., br. 87, t. 3.; i od 14. prosinca 2007., br. 430, t. 4.2.1.

62 — Presuda Corte costituzionale od 14. prosinca 2007., br. 430, t. 4.2.1.

63 — Presuda Corte costituzionale od 4. veljače 2003., br. 27, t. 3.2.

64 — Vidjeti, među ostalim, presude Hartlauer, t. 46., i Apothekerkammer des Saarlandes i dr., t. 27.

65 — Presuda od 19. svibnja 2009., Komisija/Italija, C-531/06, t. 52. i navedena sudska praksa, i presuda Apothekerkammer des Saarlandes i dr., t. 28. i navedena sudska praksa.

66 — Presuda Blanco Pérez, t. 70. do 73. i navedena sudska praksa.

96. Ne vidim nijedan razlog zbog kojeg se zaključci koje je Sud o tom pitanju donio u presudi Blanco Pérez ne bi mogli primijeniti i na ovaj predmet. Istina, talijanska vlada nije izričito istaknula taj argument. Međutim, čini mi se nezamislivim da bi Sud u dva predmeta koja su sadržajno istovjetna donio različite zaključke samo zato što je odvjetnik u jednom predmetu iznio uvjerljiv i detaljan pravni argument, dok u drugom takav argument nije iznesen. Stoga, smatram da ciljevi spornog zakonodavstva mogu predstavljati valjano opravdanje ograničenja slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

97. Drugo i posljednje pravno pitanje koje se mora razmotriti jest je li ograničenje iz spornog zakonodavstva sukladno načelu proporcionalnosti. Kako je ranije spomenuto, za razliku od predmeta Blanco Pérez, tužiteljice ne žele otvoriti nove ljekarne, nego samo dobiti odobrenje da, u drogerijama čije su vlasnice, prodaju određene lijekove čiju prodaju zakonodavstvo dopušta samo ljekarnama.

98. Međutim, ta razlika između odnosa dva predmeta ovdje mi se čini nevažnom. Očito je da bi posebno uređenje koje je talijanski zakonodavac predvidio za ljekarne bilo ugroženo, barem djelomično, ako bi se i drugim maloprodajnim mjestima dopustilo da nude lijekove čija je prodaja trenutačno dopuštena samo ljekarnama.

99. U skladu s talijanskim sustavom, ljekarnama je povjereno pružanje javne usluge te im je, u tu svrhu, nametnuto nekoliko posebnih obveza kao i dužnost da poštuju određena ograničenja u pogledu načina na koji posluju. Tužiteljice ne osporavaju da se neke od tih obveza i ograničenja ne primjenjuju na druge vrste prodajnih mjesta: osobito, ne primjenjuju se na drogerije.

100. Te obveze i ograničenja od ljekarni iziskuju značajne dodatne troškove. Ne može se isključiti da bi osjetnim smanjenjem njihova monopola nad lijekovima neke od njih mogle postati ekonomski neodržive jer ne bi mogle ostvarivati dostatne prihode. Kao i u slučaju otvaranja novih ljekarni u predmetu Blanco Pérez, ljekarne bi mogle ostati bez značajnih sredstava ako bi se proširio popis lijekova koje drogerije mogu nuditi.

101. Sud očito nije nadležan odgovoriti na pitanje može li se – i, ako se može, u kojoj mjeri i pod kojim uvjetima – drogerijama dopustiti da prodaju i ostale kategorija lijekova a da se pritom ne ugrozi teritorijalni raspored ljekarni uspostavljen talijanskim zakonodavstvom.

102. U tom kontekstu valja podsjetiti da je Sud dosljedno zaključivao da Ugovori Unije ne zadiru u ovlast država članica da same organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti i usvajaju, osobito, odredbe kojima se uređuje pružanje zdravstvenih usluga kao što su farmaceutske⁶⁷. Međutim, države članice pri izvršavanju te ovlasti moraju poštovati pravo Unije, osobito odredbe Ugovora o temeljnim slobodama, s obzirom na to da te odredbe zabranjuju državama članicama da uvode ili zadržavaju na snazi ograničenja u pogledu ostvarivanja tih sloboda u području zdravstvene skrbi⁶⁸.

103. Sud je, tumačeći ta načela, istaknuo da se u ocjeni je li navedena obveza ispunjena u obzir mora uzeti činjenica da zdravlje i život ljudi spadaju u najvažnije vrijednosti i interese zaštićene Ugovorom te da države članice odlučuju o stupnju zaštite javnog zdravlja i načinu na koji će taj stupanj doseći. Budući da se taj stupanj može razlikovati od jedne države članice do druge, državama članicama treba omogućiti određenu marginu prosudbe⁶⁹.

67 — To je načelo potvrđeno i u uvodnoj izjavi 26. u preambuli Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.), u kojoj se navodi: „Ovom se Direktivom ne usklađuju svi uvjeti pristupa ljekarničkim djelatnostima i njihovog obavljanja. Zemljopisni raspored ljekarni i pitanje monopola u području izdavanja lijekova ostaju u nadležnosti država članica. Ova Direktiva ne dira u zakonske i druge propise država članica koji društvima zabranjuju obavljanje određenih ljekarničkih djelatnosti ili koji određuju uvjete za obavljanje tih djelatnosti.”

68 — U tom pogledu, vidjeti presudu Hartlauer, t. 29.; presudu od 19. svibnja 2009., C-531/06, Komisija/Italija, t. 35. i navedenu sudsku praksu; i presudu Apothekerkammer des Saarlandes i dr., t. 18. i navedenu sudsku praksu.

69 — Presuda od 11. rujna 2008., Komisija/Njemačka, C-141/07, Zb., str. I-6935, t. 51. i navedena sudska praksa, i presuda Apothekerkammer des Saarlandes i dr., t. 19. i navedena sudska praksa.

104. Naposljetku, Sud je također istaknuo da država članica, ako postoji određena nesigurnost u pogledu postojanja i razmjera rizika za javno zdravlje, može primijeniti zaštitne mjere a da ne mora čekati da se u cijelosti pokaže izvjesnost tih rizika⁷⁰.

105. To znači da država članica može, kada postoji nesigurnost, usvojiti propise kojima će se vjerojatno izbjeći ili minimizirati rizik od toga da na određenim dijelovima njezina državnog područja ne bude dovoljno ljekarni te od toga da, posljedično, opskrba lijekovima možda ne bude svugdje pouzdana i kvalitetna⁷¹.

106. Čini se da je jamstvo da će sve lijekove za koje je potreban recept (neovisno o tome tko snosi njihovu cijenu) nuditi samo ljekarne osmišljeno upravo kako bi se izbjegao svaki takav rizik. U ovom predmetu nije izneseno ništa što bi upućivalo na to da bi neka druga, alternativna mjera mogla u jednakoj mjeri državi osigurati ostvarenje željenih ciljeva a da je pritom manje ograničavajuća za gospodarske subjekte.

107. Stoga, smatram da je sporno zakonodavstvo sukladno načelu proporcionalnosti.

IV – Zaključak

108. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prethodno pitanje koje je uputio Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia (Italija):

Članak 49. UFEU-a mora se tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo, poput onog koje je predmet glavnog postupka, koje samo ljekarnama dopušta prodaju lijekova za koje je potreban recept, ali čiju cijenu snosi kupac.

70 — Presude Apothekerkammer des Saarlandes i dr., t. 30., i Blanco Pérez, t. 74.

71 — Presuda Blanco Pérez, t. 75.